



**You have downloaded a document from  
RE-BUS  
repository of the University of Silesia in Katowice**

**Title:** Organizacja pracy biurowej w administracji: zagadnienia prawne

**Author:** Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz

**Citation style:** Agnieszka Ziółkowska, Anna Gronkiewicz. (2014).  
Organizacja pracy biurowej w administracji: zagadnienia prawne. Katowice:  
Forma Studio s.c.



Uznanie autorstwa - Użycie niekomercyjne - Bez utworów zależnych Polska - Licencja  
ta zezwala na rozpowszechnianie, przedstawianie i wykonywanie utworu jedynie w celach  
niekomercyjnych oraz pod warunkiem zachowania go w oryginalnej postaci  
(nie tworzenia utworów zależnych).



UNIwersYTET ŚLĄSKI  
W KATOWICACH



Biblioteka  
Uniwersytetu Śląskiego



Ministerstwo Nauki  
i Szkolnictwa Wyższego

Agnieszka Ziółkowska

Anna Gronkiewicz

# Organizacja pracy biurowej w administracji

Zagadnienia prawne

Katowice 2014



**Agnieszka Ziółkowska**

**Anna Gronkiewicz**

# **Organizacja pracy biurowej w administracji**

**Zagadnienia prawne**

**Katowice 2014**

Rozdział III, IV, V, VII, IX, X, XIII – **Agnieszka Ziółkowska**  
Rozdział I, II, VI, VIII, XI, XII, XIV – **Anna Gronkiewicz**

Recenzent: Prof. zw. dr hab. **Jan Szreniawski**

Wydawca: **Forma Studio s.c.**  
40-002 Katowice, ul. Pocztowa 10/10  
tel.: 601 543 222, 32 201 99 82  
e-mail: forma@formastudio.pl

© Copyright by: Autorzy, 2014  
Wydanie I  
Nakład: 100 egz.

ISBN 978-83-938141-2-1

<b>Rozdział I. Środowisko pracy w administracji publicznej</b>	8
<b>Rozdział II. Akty prawne regulujące pracę w administracji publicznej (powszechnie obowiązujące i wewnętrzne)</b>	17
1. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego	18
2. Przepisy prawa wewnętrznego	25
3. Niezorganizowane źródła prawa (swoiste źródła prawa)	27
4. Cechy charakterystyczne źródeł prawa administracyjnego	30
<b>Rozdział III. Organizacja pracy biurowej w administracji</b>	31
1. Pojęcie i cechy pracy biurowej	31
2. Struktura organizacyjna	33
3. Pojęcie instytucji	35
3.1. Typy struktur organizacyjnych instytucji	35
4. Pojęcie biurokracji	37
5. Pojęcie i cechy stanowiska pracy	39
5.1. Elementy opisu stanowiska pracy	40
5.2. Rodzaje stanowisk pracy w administracji	41
5.3. Zasady organizacji indywidualnego stanowiska pracy	42
<b>Rozdział IV. Systemy kancelaryjne i obieg dokumentów</b>	44
1. Systemy kancelaryjne	44
1.1. System dziennikowy	44
1.2. System bezdziennikowy	45
1.3. System mieszany	46
2. Przyjmowanie i obieg dokumentacji	47
2.1. Czynności kancelaryjne w systemie EZD	49
2.2. Czynności kancelaryjne w systemie tradycyjnym	53
<b>Rozdział V. Czynności biurowe w administracji</b>	59
1. Terminy załatwienia sprawy administracyjnej	59
1.1. Uchybienie terminu przez organ	60
1.2. Uchybienie terminu przez stronę	61
2. Pojęcie dokumentu	63
2.1. Podstawowa klasyfikacja dokumentów	64
2.1.1. Dokument urzędowy	65
2.1.2. Zagraniczny dokument urzędowy	67
2.2. Inne klasyfikacje dokumentów	68

3. Decyzja administracyjna	70
4. Doręczenia	73
4.1. Pokwitowanie	77
5. Opłata skarbową	77
5.1. Opłata skarbową jako warunek działania administracji publicznej	78
5.2. Zwolnienia z opłaty skarbowej	78
5.3. Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej	81
5.4. Sposoby zapłaty opłaty skarbowej	82
5.5. Zwrot opłaty skarbowej	83
6. Metryka sprawy administracyjnej	83
6.1. Elementy metryki sprawy administracyjnej	84
6.2. Sposób prowadzenia metryki	85
6.3. Wyłączenie stosowania metryki sprawy	86
7. Odtwarzanie akt sprawy administracyjnej	87
8. Protokoły	88
9. Notatka służbowa	90
10. Sprawozdanie	90
11. Postępowanie z dokumentacją w przypadku ustania działalności podmiotu lub jego reorganizacji	90

## **Rozdział VI. Udostępnianie informacji przez urzędnika** 92

1. Udostępnianie informacji z akt sprawy na podstawie art. 73 k.p.a. i 74 k.p.a.	94
1.1. Udostępnianie akt sprawy na podstawie art. 73 k.p.a.	94
1.2. Ograniczenia w udostępniania akt sprawy na podstawie art. 74 k.p.a.	98
2. Udostępnianie informacji publicznej z akt sprawy	100
2.1. Uwagi ogólne na temat dostępu do informacji publicznej	100
2.2. Formy dostępu do informacji publicznej	103
2.3. Udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania	107
2.4. Informacje publiczne w aktach sprawy - reguły postępowania	112
3. Udostępnianie informacji z rejestrów publicznych	120
3.1. Rejestry publiczne - uwagi ogólne	120
3.2. Rejestry publiczne w praktyce działania organów administracji publicznej	121
3.3. Udostępnianie informacji z rejestrów publicznych	122

## **Rozdział VII. Ochrona informacji niejawnych**

1. Informacje niejawne	126
2. Zasady i sposoby nadawania dokumentom klauzuli tajności	127
2.1. Zmiana klauzuli tajności	132
3. Dostęp do informacji niejawnych	132
3.1. Postępowanie sprawdzające w ustawie o ochronie informacji niejawnych	133
3.1.1. Podmioty prowadzące postępowanie sprawdzające	134
3.2. Zakres podmiotowy postępowania sprawdzającego	135

3.3. Zakres przedmiotowy postępowania sprawdzającego	136
3.4. Przerwanie postępowania sprawdzającego	140
3.5. Poświadczenie bezpieczeństwa	141
3.5.1. Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa	143
3.6. Kolejne i kontrolne postępowanie sprawdzające	145
3.7. Dostęp do informacji niejawnych bez postępowania sprawdzającego	146
4. Kancelaria tajna	147
4.1. Utworzenie kancelarii tajnej	147
4.2. Organizacja kancelarii tajnej	148
4.3. Obieg dokumentów w kancelarii tajnej	150
5. Środki bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnych	151
6. Kontrola przestrzegania stanu zabezpieczenia informacji niejawnych	154
<b>Rozdział VIII. Ochrona danych osobowych w administracji</b>	<b>157</b>
1. Dane osobowe	158
2. Ochrona danych osobowych	160
3. Ochrona danych osobowych w działaniach administracji publicznej	162
3.1. Uwagi ogólne	162
3.2. Obowiązki administratora danych osobowych	164
3.2.1. Zasady przetwarzania danych osobowych jako podstawowe obowiązki administratora danych	164
3.2.2. Inne obowiązki administratora danych osobowych	166
3.3. Ochrona danych osobowych, a ich udostępnianie przez administratora danych osobowych	172
3.3.1. Udostępnianie danych osobowych stanowiących informację publiczną	172
3.3.2. Udostępnianie danych osobowych na podstawie ustaw szczególnych	172
3.3.2.1. Księgi stanu cywilnego	173
3.3.2.2. Ewidencja ludności	175
3.3.2.3. Ewidencja gruntów i budynków	178
<b>Rozdział IX. Problemy prawa archiwalnego</b>	
1. Zasady archiwalne	182
2. Kategorie archiwalne	182
3. Archiwa i ich zasoby	183
3.1. Udostępnianie materiału archiwalnego	185
3.2. Państwowa sieć archiwalna	187
4. Przekazanie dokumentacji do archiwum państwowego	191
5. Archiwum zakładowe	193
5.1. Zadania archiwum zakładowego	193
5.2. Organizacja archiwum zakładowego	194
5.3. Przejmowanie dokumentacji do archiwum zakładowego	195
5.4. Przechowywanie i zabezpieczanie zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji	198



5.5. Przeprowadzanie skontrum dokumentacji w archiwum zakładowym oraz porządkowanie dokumentacji w archiwum zakładowym . . . . .	199
5.6. Udostępnianie dokumentacji przechowywanej w archiwum zakładowym . . . . .	199
6. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej . . . . .	200
6.1. Zgoda na brakowanie dokumentacji . . . . .	201
7. Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym . . . . .	202
8. Postępowanie z dokumentacją kadrową lub płacową w sytuacji likwidacji lub upadłości pracodawcy . . . . .	202
<b>Rozdział X. Informatyzacja pracy biurowej w administracji . . . . .</b>	<b>204</b>
1. Pojęcie i skutki podpisu elektronicznego . . . . .	207
2. Elektroniczna pieczęć . . . . .	210
3. Profil zaufany ePUAP . . . . .	211
4. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP) . . . . .	213
5. E-archiwum . . . . .	214
<b>Rozdział XI. Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń</b>	
1. Charakterystyka postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń . . . . .	217
2. Pojęcie zaświadczenia i rodzaje zaświadczeń . . . . .	217
3. Organy uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń . . . . .	219
4. Termin wydania zaświadczenia . . . . .	220
5. Moc zaświadczeń . . . . .	220
6. Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia . . . . .	221
6.1. Osoby zainteresowane w uzyskaniu zaświadczenia . . . . .	221
6.2. Wniosek o wydanie zaświadczenia . . . . .	221
6.3. Postępowanie wyjaśniające . . . . .	222
6.4. Wydanie zaświadczenia i odmowa wydania zaświadczenia . . . . .	222
6.5. Ograniczenia w wydawaniu zaświadczeń . . . . .	223
6.6. Różnica pomiędzy zaświadczeniem a aktem administracyjnym deklaratoryjnym . . . . .	224
<b>Rozdział XII. Postępowanie skargowo-wnioskowe . . . . .</b>	<b>226</b>
1. Charakterystyka postępowania skargowo-wnioskowego . . . . .	227
2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku . . . . .	229
3. Organy uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie skarg (wniosków) . . . . .	231
4. Termin załatwienia skargi (wniosku) . . . . .	232
5. Postępowanie w sprawie załatwienia skargi (wniosku) . . . . .	233
5.1. Przyjmowanie skarg (wniosków) . . . . .	233
5.2. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi (wniosku) . . . . .	234
5.3. Negatywne przesłanki do wniesienia skargi . . . . .	235
5.4. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (wniosku) . . . . .	237
6. Nadzór i kontrola nad postępowaniem w sprawie skarg (wniosków) . . . . .	239

<b>Rozdział XIII. Kontrola administracji publicznej</b>	
1. Pojęcie i funkcje kontroli	240
2. Kryteria kontroli	241
3. Rodzaje kontroli	243
4. Metody badań pracy administracyjno-biurowej	250
<b>Rozdział XIV. Odpowiedzialność urzędnika</b>	251
1. Rodzaje odpowiedzialności – wprowadzenie	253
2. Odpowiedzialność urzędników – regulacje wspólne	255
2.1. Odpowiedzialność karna	255
2.2. Odpowiedzialność majątkowa	256
2.3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych	259
2.4. Odpowiedzialność porządkowa na podstawie kodeksu pracy	261
2.5. Odpowiedzialność dyscyplinarna	262
<b>Bibliografia</b>	270
<b>Netografia</b>	282

# Rozdział I

## Środowisko pracy w administracji publicznej

Środowisko pracy to inaczej otoczenie pracy które tworzy zespół czynników materialnych i społecznych, z którymi styka się pracownik administracji podczas wykonywanej pracy. Do tych czynników należą bez wątpienia miejsce pracy, w tym stanowisko pracy<sup>1</sup>, relacje interpersonalne na które składa się przepływ informacji pomiędzy pracownikami oraz wzajemna komunikacja (zarówno w płaszczyźnie podwładny-przełożony, jak i pomiędzy współpracownikami). Oczywiście to jak działa urzędnik jest wypadkową jego wiedzy, zdolności, doświadczenia oraz indywidualnych cech charakteru, aczkolwiek nie bez znaczenia są znajomość prakseologii, etyki, pogłębiona i uzupełniona wiedza z zakresu prawa, socjologii, psychologii, teorii rozwoju lokalnego i regionalnego, gdyż decyduje ona o poziomie intelektualnym kadr administracji publicznej<sup>2</sup>. Wszystko to pozwala na zrozumienie istoty pracy w administracji, a nadto wpływa na jakość administracji, a dokładnie na jakość działań podejmowanych przez administrację wobec obywateli

Poniżej zostaną scharakteryzowane podstawowe zagadnienia wprowadzające w środowisko pracy urzędnika czy szerzej pracownika administracji.

### Administracja publiczna

Administracja jest strukturą złożoną od strony prawnoorganizacyjnej, a jej działalność polega na wykonywaniu prawa, jak również na prawie się opiera. Administracja publiczna określana jest mianem służby ustroju, przez fakt, iż kieruje się interesem publicznym i dobrem ogólnym. Przyjmuje się, że jest to działalność zorganizowana, dążąca do osiągnięcia wyznaczonych celów w sposób władczy, stały, twórczy, celowy i planowy. W ujęciu węższym administrację publiczną traktuje się jako aparat wykonawczy władzy publicznej.

### Pracownik administracji publicznej

„Obecnie w Polsce administracja rządowa zatrudnia około 120 tys. osób, zaś samorządowa ok. 222 tys., natomiast w pozostałych jednostkach administracji publicznej pracuje łącznie około 382 tys. urzędników (administracja wojska, służby zdrowia, ubezpieczeń i inne). Od 1989 roku do upadku rządu Jerzego Buzka biurokracja wzrosła w Polsce o około 40 %.

1. Więcej na temat stanowiska pracy i zasad organizacji stanowiska pracy zob. rozdział III niniejszej publikacji.
2. A. Piekara, Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki, Warszawa 2010, s. 55.

2001 roku stan zatrudnienia wzrósł o 16,5% (...) Wzrost zatrudnienia w latach 1990 -2007 wyniósł 274%. (...) Od czerwca

2010 do lutego 2011 roku zatrudnienie w urzędach wzrosło średnio o 30 %. Pomiedzy końcem 2007 roku a końcem 2010 liczba urzędników wzrosła o 75 tys.<sup>3</sup>”

Pracownikiem administracji publicznej jest osoba fizyczna zawodowo i profesjonalnie realizująca zadania i kompetencje organu administracji publicznej związana z organem administracji publicznej stosunkiem zatrudnienia. W organach administracji zatrudnieni są przedstawiciele różnych profesji co wiąże się z szerokim katalogiem zadań publicznych, które realizuje administracja poprzez swoje organy. Są to m.in.: administratywiści, prawnicy, inżynierowie, ekonomiści i inni. Status pracowników administracji jest uregulowany różnymi aktami normatywnymi, które regulują pozycję, wymagania oraz uprawnienia i obowiązki poszczególnych grup pracowników jak urzędnicy państwowi, członkowie korpusu służby cywilnej czy wreszcie pracownicy samorządowi<sup>4</sup>.

## Funkcjonariusz publiczny

Legalną definicję funkcjonariusza publicznego określa art. 115 § 5 kodeksu karnego<sup>5</sup>, zgodnie z którym funkcjonariuszem publicznym jest: 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, 2) poseł, senator, radny, 2a) poseł do Parlamentu Europejskiego, 3) sędzia, ławnik, prokurator, funkcjonariusz finansowego organu postępowania przygotowawczego lub organu nadziedzego nad finansowym organem postępowania przygotowawczego, notariusz, komornik, kurator sądowy, syndyk, nadzorca sądowy i zarządca, osoba orzekająca w organach dyscyplinarnych działających na podstawie ustawy, 4) osoba będąca pracownikiem administracji rządowej, innego organu państwowego lub samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba w zakresie, w którym uprawniona jest do wydawania decyzji administracyjnych, 5) osoba będąca pracownikiem organu kontroli państwowej lub organu kontroli samorządu terytorialnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe, 6) osoba zajmująca kierownicze stanowisko w innej instytucji państwowej, 7) funkcjonariusz organu powołanego do ochrony bezpieczeństwa publicznego albo funkcjonariusz Służby Więziennej, 8) osoba pełniąca czynną służbę wojskową, 9) pracownik międzynarodowego trybunału karnego, chyba że pełni wyłącznie czynności usługowe.

Od 2011r. definicję funkcjonariusza publicznego zawiera także art. 2 ust 1 pkt 1 ustawy z dnia 20 stycznia 2011 r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa<sup>6</sup> w myśl którego funkcjonariuszem publicznym jest osoba działająca w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osoba wykonująca w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorąca udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ. Zakresy wskazanych definicji nie pokrywają się.

3. A. Zwoliński, Etyka urzędnika, Kraków 2012, s. 17 i cytowane tam źródła.
4. Por. E. Bojanowski, Pracownik administracji publicznej (w:) E. Bojanowski, K. Zukowski (red.) Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009, s. 253-255.
5. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).
6. Dz. U. 2011 nr 34 poz. 173.

## Klient administracji publicznej

Wraz ze wzrostem świadomości co do jakości obsługi w urzędach administracji publicznej oraz w związku z wdrażaniem elementów nauki zarządzania w administracji, nastąpiło przejście od petenta (interesanta) administracji do klienta administracji<sup>7</sup>. Petent to „osoba ubiegająca się o coś, składając swoją prośbę, podanie w urzędzie, sądzie”<sup>8</sup> zaś interesant to „osoba, która przychodzi np. do urzędu w celu załatwienia jakiejś sprawy”<sup>9</sup>. Przyjęcie założenia o kliencie wiąże się z teorią usług publicznych, a ponadto jest wyrazem pochylenia się przez administrację nad potrzebami podmiotów chcących załatwić swoją sprawę w urzędzie administracji publicznej. Zarówno określenie „petent”, jak i „interesant” wykazują w pewnym stopniu dominację w sprawowaniu funkcji urzędniczej, natomiast określenie „klient” wskazuje na współudział danego podmiotu w przebiegu procesu obsługi i kształtowaniu oferty instytucji.<sup>10</sup> Klienci administracji mogą być **klientami indywidualnymi** bądź **klientami instytucjonalnymi**. W pierwszym przypadku jest to osoba fizyczna, zgłaszająca się do organu, a dokładnie do urzędu w celu załatwienia swojej sprawy, zazwyczaj jest to mieszkaniec miejscowości objętej właściwością organu do którego się zgłasza. Klient instytucjonalny to instytucja jak. np. spółka, fundacja, stowarzyszenie podlegające procesowi obsługi w urzędzie. Przy tym w imieniu tego podmiotu działa osoba go reprezentująca (tj. upoważniony pracownik, właściciel)<sup>11</sup>.

## Władza

Pojęcie władzy jest pojęciem szerokim, wyróżnia się władzę ustawodawczą (wykonywaną przez parlament), wykonawczą (wykonywaną przez organy administracji publicznej) i sadowniczą (wykonywaną przez sądy i trybunały). W państwie prawa, organy administracji publicznej (państwowej, rządowej i samorządowej) funkcjonują w konstytucyjnej formule władzy wykonawczej, to znaczy – w trójpodziale władz publicznych – mieszczą się pośród władzy ustawodawczej i władzy sadowniczej<sup>12</sup>. Organy administracji publicznej w myśl zasady trójpodziału władzy kwalifikowane są jako podmioty władzy wykonawczej, co oznacza, że ich rolą jest wykonywanie prawa ustanowionego przez władzę ustawodawczą, przy jednoczesnym założeniu kontroli przez władzę sadowniczą. Trójpodział władz ma bowiem gwarantować

wzajemne powściąganie się przez wszystkie władze, a tym samym ma zapewniać równowagę niezbędną dla prawidłowego funkcjonowania państwa prawa.

7. Na temat zmian zob. szerz. B. Knecht, *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa 2006, s. 46-50.

8. <http://sjp.pwn.pl/slownik/2571356/petent> [dostęp na dzień: 15 czerwiec 2014r.].

9. <http://sjp.pwn.pl/slownik/2466579/interesant> [dostęp na dzień: 15 czerwiec 2014r.].

10. M. Gabryel, *Sprawną obsługą klienta w urzędzie. Jak radzić sobie w trudnych sytuacjach zawodowych*, Wrocław 2012, s. 24.

11. *Ibidem*, s. 10.

12. A. Błaś, *Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej* (w:) J. Łukasiewicz (red.) *Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa* (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002), Rzeszów 2002, s. 16.

## Organ administracji publicznej

Nieustający rozwój administracji powoduje, że pojęcie organu administracji publicznej stanowi przedmiot stałych rozważań doktryny, przez co można spotkać różne jego definicje. W nowszej literaturze przedmiotu organ administracji publicznej definiowany jest przez pryzmat cech, którymi powinien się charakteryzować. Według wskazanej koncepcji organem administracji publicznej nazywa się osobę lub grupę osób, stanowiących w strukturze państwa lub samorządu terytorialnego wyodrębnioną jednostkę organizacyjną, utworzoną na podstawie przepisów prawa, powołaną w celu realizacji norm prawa administracyjnego, działającą w imieniu i na rachunek państwa, funkcjonującą w sposób i ze skutkami właściwymi prawu administracyjnemu, czyli łącznie z możliwością posłużenia się formami władczymi oraz działającą w ramach przyznanych przez prawo kompetencji i w zakresie swojej właściwości<sup>13</sup>.

W nauce prawa administracyjnego przez organy administracji publicznej rozumie się organ administracji publicznej **w sensie ustrojowym (doktrynalnym)**, czyli podmiot powołany do wykonywania zadań administracji publicznej, którego kreowanie, strukturę, zakres działania oraz wzajemne powiązania określają przepisy prawa administracyjnego ustrojowego i materialnego. Obok ustrojowego rozumienia organu administracji publicznej występuje także **funkcjonalne ujęcie organu administracji publicznej**, które wiąże się z postanowieniami kodeksu postępowania administracyjnego. Przepisy k.p.a. pod pojęciem organu administracji publicznej nakazują rozumieć ministrów, centralne organy administracji rządowej, wojewodów, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy i podmioty wymienione w art. 1 pkt 2 k.p.a. Innymi słowy przyjęta w kodeksie definicja swym zakresem obejmuje zarówno organy administracyjne, jak i podmioty wykonujące zlecone funkcje administracyjne (art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a. w zw. z art. 1 pkt 1 i 2 k.p.a.). Wobec tego – jak można zauważyć – jest to konstrukcja szersza od założeń przyjętych w doktrynie. Jak zaznacza bowiem T. Kielkowski „Zgodnie z funkcjonalnym rozumieniem podstawową rolę odgrywa nie tyle przynależność do struktury organizacyjnej administracji publicznej, lecz dysponowanie uprawnieniami do autorytatywnej konkretyzacji określonych norm prawa administracyjnego materialnego”<sup>14</sup> W konsekwencji w nauce prawa administracyjnego używane są określenia: **„organ administracyjny”** – dla oznaczenia organów administracji publicznej w sensie ustrojowym oraz **„organ administrujący” (podmiot administrujący)** – dla oznaczenia innych podmiotów niebędących organami administracji publicznej, ale posiadających kompetencję administracyjną, polegającą na uprawnieniu do podejmowania czynności jurysdykcyjnych<sup>15</sup>.

13. Por. J. Łętowski, *Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe*, Warszawa 1990, s. 62; E. Ochendowski, *Prawo administracyjne. Część ogólna*, Toruń 2005, s. 224; A. Błaś, J. Boć (w:) J. Boć (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007, s. 130; J. Szreniawski (w:) J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.) *Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej*, Bydgoszcz–Lublin 2002, s. 15; R. Michalska-Badziak (w:) Z. Duniewska, B. Jaworska-Dębska, R. Michalska-Badziak, E. Olejniczak-Szałowska, M. Stahl, *Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie*, Warszawa 2004, s. 212; J. Blicharz, *Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej*, Wrocław 2005, s. 46; J. Zimmermann, *Prawo administracyjne*, Kraków 2006, s. 99–100; E. Ura, *Prawo administracyjne*, Warszawa 2010, s. 55.
14. T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 50.
15. J. Zimmermann, *Prawo administracyjne...*, s. 103; T. Kielkowski, *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004, s. 50; J. Blicharz, *Udział polskich organizacji...*, s. 47 i cytowana tam literatura.

# Urząd

Pojęcie urzędu jest używane przez ustawodawcę w różnych kontekstach. Zasadniczo nadaje się mu 3 znaczenia tj.: 1) urząd jako szczególna nazwa organu administracji publicznej (np. Główny Urząd Miar, Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów, urząd celny, urząd skarbowy), 2) urząd jako zespół obowiązków i uprawnień (np. urząd ministra, urząd wojewody), 3) urząd jako aparat pomocniczy organu administracji publicznej.

Właśnie to ostatnie rozumienie terminu „urząd” wydaje się najbardziej poprawne. Urząd w tym znaczeniu stanowi zespół środków rzeczowo-osobowych przydanych organowi administracji publicznej dla wypełniania przydzielonych mu zadań publicznych. Innymi słowy urząd to wyspecjalizowane biuro, które może nosić różne nazwy jak np. Kancelaria Prezesa Rady Ministrów, urząd wojewódzki, ministerstwo. Urząd w zależności od charakteru organu któremu służy może być w odmienny sposób zorganizowany, tj. podzielony wewnętrznie na mniejsze jednostki takie jak: departamenty, biura, wydziały, sekretariaty. Należy zatem podkreślić, iż urząd nie jest organem, gdyż nie posiada żadnych własnych kompetencji<sup>16</sup>.

## Piastun

Piastun to osoba lub grupa osób wykonujących funkcje organu. Liczba osób zależna jest od charakteru organu, czyli od tego czy jest to organ monokratyczny (jednoosobowy) czy kolegialny (wielosobowy). O charakterze organu przesądzają zaś przepisy ustrojowe na podstawie których został utworzony.

władza	organ	piastun	urząd
wykonawcza	Prezes Rady Ministrów	Donald Tusk	Kancelaria Prezesa Rady Ministrów
wykonawcza	Minister Spraw Zagranicznych	Radosław Sikorski	Ministerstwo Spraw Zagranicznych
wykonawcza	Prezes Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów	Małgorzata Krasnodębska-Tomkiel	Urząd Ochrony Konkurencji i Konsumentów
wykonawcza	Generalny Inspektor Ochrony Danych osobowych	Wojciech Rafał Wiewiórowski	Biuro Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych
wykonawcza	Prezydent Miasta Katowice	Piotr Uszok	Urząd Miasta

Źródło: Opracowanie własne. Wzajemna relacja pojęć władza, organ, piastun, urząd

16. E. Ochendowski, Prawo administracyjne..., s. 226-228

## Aparat administracyjny

Aparat administracyjny to zbiorcze oznaczenie dla rozmaitych jednostek wykonujących szeroko rozumiane funkcje administracji publicznej (zarówno władcze, jak i niewładcze). Z wykonywaniem administracji publicznej wiąże się wymóg istnienia rozbudowanego aparatu administracyjnego, zorganizowanego i podzielonego na różne jednostki organizacyjne ze względu na przyczyny: 1) funkcjonalne – tj. różne dziedziny administracji wymagają odmiennych zróżnicowanych kwalifikacji, gdyż np. inne będą zadania administracji służby zdrowia, a inne administracji porządku i bezpieczeństwa publicznego, 2) terytorialne – podział terytorialny kraju na gminy, powiaty i województwa zakłada zróżnicowany katalog spraw które są wykonywane odpowiednio na poziomie poszczególnych jednostek samorządu terytorialnego bądź na poziomie krajowym, 3) organizacyjne – czyli przyczyny dotyczące wzajemnych powiązań pomiędzy organami, które będą inaczej się kształtowały w odniesieniu do administracji rządowej (koncentracja, centralizacja) czy administracji samorządowej (decentralizacja), czy wreszcie jeszcze inaczej w płaszczyźnie administracja rządowa-administracja samorządowa<sup>17</sup>.

## Kompetencja organu administracji publicznej

Przez kompetencję należy rozumieć określony zbiór obowiązków i uprawnień organu administracji publicznej, wyznaczający jego zdolność do działania w konkretnych prawnych formach działania administracji.<sup>18</sup> Kompetencja organu wyznacza granice jego samodzielności, tj. obszar w którym jest on władny podejmować określone prawem działania. W literaturze administracyjnoprawnej kompetencja jest definiowana przeważnie na trzy sposoby: jako zdolność (możność) działania, jako upoważnienie oraz jako zbiór uprawnień i obowiązków.<sup>19</sup>

Kompetencja to pojęcie o charakterze syntetycznym, na które składają się poszczególne elementy. W najszerszym znaczeniu będzie ona swym zakresem obejmowała: uprawnienie do stanowienia prawa (kompetencja normotwórcza), uprawnienie do działań niewładczych, uprawnienie do działań kontrolnych (kompetencja kontrolna) oraz uprawnienie do władczego konkretyzowania generalnych norm prawnych wobec indywidualnych adresatów w toku postępowania określonego przepisami prawa (kompetencja procesowa).<sup>20</sup> Kompetencja w tym ostatnim znaczeniu wyznaczać będzie zdolność do prowadzenia ogólnego postępowania administracyjnego.

W piśmiennictwie przyjmuje się ponadto, że należy odróżnić pojęcie **kompetencji** od pojęcia **zadania organu administracji publicznej** oraz od **pojęcia zakresu działania organów administracji publicznej**. Wyłącznie bowiem kompetencje, a nie

17. E. Ochendowski, *Prawo administracyjne...*, s. 212.

18. J. Stelmasiak, J. Szreniawski (w.): J. Stelmasiak, J. Szreniawski (red.), *Prawo administracyjne...*, Bydgoszcz–Łublin 2002, s. 16, A. Błaś, J. Boć (w.): J. Boć (red.), *Prawo administracyjne...*, s. 136.

19. M. Matczak, *Kompetencja organu administracji publicznej*, Kraków 2004, s. 41–42.

20. Por. R. Kędziora, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Warszawa 2005, s. 6; Z. Leoński, *System organizacji i funkcjonowania terenowych organów przedstawicielskich i organów administracji państwowej w PRL*, Warszawa–Poznań 1989, s. 34 i n.; Z. Leoński (w.): Z. Leoński, R. Hauser, A. Skoczylas, *Zarys prawa administracyjnego*, Warszawa 2004, s. 75; A. Wróbel (w.): M. Jaśkowska, A. Wróbel, *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz*, Kraków 2005, s. 64.



zadania czy zakres, stanowią podstawę do nawiązania stosunku prawnego, w tym przypadku stosunku administracyjnoprawnego. Zakres działania organu nie formułuje bowiem upoważnienia do działania, a jedynie obejmuje wyliczenie spraw, jakimi zajmuje się organ. Ponadto zakres działania określają przepisy ustrojowe (ustawy i akty wykonawcze), zaś kompetencję przepisy kompetencyjne zawarte w prawie materialnym (ustawy).<sup>21</sup>

Zagadnienie kompetencji często jest utożsamiane także z instytucją właściwości, a tym samym terminy te są stosowane zamiennie, co nie do końca zawsze jest uzasadnione. Zakres znaczeniowy tych dwóch pojęć pokrywa się tylko w takim obszarze, w jakim przepisy prawa materialnego upoważniają organy administracji publicznej do rozstrzygania spraw indywidualnych w drodze decyzji, czyli w drodze postępowania administracyjnego. W tym sensie właściwość można określić jako procesową odmianę terminu „kompetencja”.<sup>22</sup>

## Właściwość organu administracji publicznej

Właściwość to zdolność organu do załatwienia sprawy w drodze decyzji administracyjnej w postępowaniu administracyjnym. Zgodnie z przepisami kodeksu postępowania administracyjnego, wyróżniane są dwa rodzaje właściwości: **rzeczowa** oraz **miejscowa**. W doktrynie zwraca się uwagę na jeszcze jeden rodzaj właściwości, określany mianem właściwości **instancyjnej**.

**Właściwość rzeczowa** organu administracji publicznej to upoważnienie danego organu do zajmowania się określoną kategorią spraw. Formułuje ona zakres spraw danego organu w ujęciu przedmiotowym. Właściwość ta powinna być ustalana w oparciu o przepisy dotyczące zakresu działania danego organu, czyli na podstawie norm materialnego i ustrojowego prawa administracyjnego.

**Właściwość miejscowa** organu administracji publicznej to normy o charakterze przesłannym, przesądzające o możliwości realizacji zdolności rzeczowej organu na wyznaczonym terytorium kraju. Każdy organ ma określony zasięg działania, w ramach którego uprawniony (zobowiązany) jest do załatwiania spraw.

**Właściwość instancyjna** to z kolei upoważnienie organu do załatwiania spraw administracyjnych w określonej instancji, czyli jako organ I lub II instancji. Właściwość tego rodzaju informuje o podziale kompetencji oraz poszczególnych czynności procesowych pomiędzy organami różnego szczebla. Wskazuje ona na usytuowanie organu w hierarchii organów i jest rekonstruowana w oparciu o przepisy procesowe.

## Zadania publiczne

Istotę zadania publicznego stanowi dobro wspólne czy inaczej interes publiczny<sup>23</sup>. Zadania publiczne realizowane są nie tylko przez państwo, ale także przez podmioty działające poza aparatem państwowym, tj. przez organizacje społeczne, prywatne podmioty gospodarcze czy związki wyznaniowe i kościoły. Zadania publiczne w postaci usług publicznych wykonywane są na

21. E. Ura, Prawo administracyjne..., s. 57.

22. A. Wróbel (w.): M. Jaśkowska, A. Wróbel, Kodeks postępowania administracyjnego..., s. 64.

23. Zob. M. Stahl, Cele publiczne i zadania publiczne (w:) J. Zimmermann (red.) Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007, s. 95 i nast.

rzecz osób fizycznych, ich wspólnot, osób prawnych oraz jednostek nie posiadające osobowości prawnej. Zadanie publiczne stanowi konstrukcję pochodną wobec podstawowego celu administracji publicznej którym jest zaspokajanie różnych potrzeb grupowych oraz indywidualnych w związku z życiem ludzi we wspólnotach. „Administracja publiczna w państwie prawa nie realizuje żadnych «własnych» zadań publicznych, które nie miałyby związku z realizacją konstytucyjnie określonych praw i wolności obywatelskich.”<sup>24</sup> Źródłem zadań publicznych są przede wszystkim ustawy<sup>25</sup>.

Obok pojęcia „zadania publiczne” używa się dla terminów „zadania państwowe” czy „zadania administracyjne”. Powyższe wymaga wyjaśnienia tj. odróżnienia tych pojęć bowiem pomimo, iż nie są one do końca jednoznaczne są używane zamiennie w doktrynie i piśmiennictwie prawa administracyjnego. Zadania państwowe są realizowane bezpośrednio przez szeroko rozumiany aparat państwa (tj. władza wykonawcza, ustawodawcza i sądownicza), zaś zadania państwowe wykonywane przez tę część aparatu państwa określaną jako aparat administracyjny należy określać mianem zadań administracyjnych. Tym samym zadania administracyjne stanowią zadania publiczne wykonywane przez organy administracji publicznej (tak rządowe, jak i samorządowe).<sup>26</sup>

## Usługi publiczne

Termin usługa publiczna jest terminem wywodzącym się z nauk o zarządzaniu. Jednakże w literaturze nauk o zarządzaniu pojęcie usług publicznych nie zostało jednolicie określone, aczkolwiek można przyjąć, iż są to usługi służące osiąganiu celów wyższych, niezbędnych dla funkcjonowania danej społeczności. Wobec powyższego należy uznać je za specyficzny produkt wytwarzany w organizacjach publicznych. Usługi publiczne za częścią systemu usług świadczonych w danym państwie. Ich istota zależy od tego jak postrzegane są przez władze danego kraju oraz jego społeczeństwo. Można mówić tu o modelu liberalnym w którym katalog usług jest ograniczony lub o modelu opiekuńczym gdzie oferta usług jest rozbudowana.<sup>27</sup> Usługi publiczne definiowane są także jako dobra publiczne „w stosunku do których niemożliwe jest wykluczenie kogokolwiek z korzystania z nich.”<sup>28</sup>

Obszar usług publicznych obejmuje szeroki zakres aktywności organów jednostek samorządu terytorialnego oraz w mniejszym zakresie organów administracji rządowej. Zaś same usługi publiczne przybierają różnorodne formy organizacyjne. Można je podzielić na: 1) usługi administracyjne – związane z wydawaniem dokumentów, pozwoleń, administrowaniem danych; 2) usługi o charakterze społecznym – związane z ochroną zdrowia, oświatą i wychowaniem oraz edukacją, kulturą i kulturą fi-

24. A. Błaś, Państwo prawa w praktyce organów administracji..., s. 14-15.

25. R. Stec, Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjne, cywilnoprawne i organizacyjne, Warszawa 2014, s. 207, podobnie L. Zacharko, Prywatyzacja zadań publicznych w nauce niemieckiej, Samorząd Terytorialny 1996, Nr3, s. 58.

26. E. Knosala, W sprawie pojęcia zadań publicznych (refleksje z zakresu nauki administracji) (w:) A. Łabno, E. Zwierchowski (red.) Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja, Katowice 2009, s. 160-161.

27. M. Flieger, Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości, Poznań 2012, s.71-72.

28. B. Kozuch, A. Kozuch, Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie, Kraków 2011, s. 34.

zyczną, pomocą i opieką społeczną, mieszkalnictwem oraz bezpieczeństwem publicznym; 3) usługi techniczne – związane z transportem (zapewnieniem właściwej infrastruktury), gospodarką wodną, odpadami i utrzymaniem czystości, cementnictwem, zaopatrzeniem w energię oraz utrzymaniem zieleni.<sup>29</sup>

## **Prawne formy działania administracji publicznej**

Prawna forma działania administracji to dozwolony lub nakazany prawem sposób działania organów administracji publicznej konkretnej sprawie. Wskazuje się, że prawna forma działania administracji publicznej to odpowiednik czynności prawnej na gruncie prawa cywilnego. Jeszcze inaczej można przyjąć, że prawna forma działania administracji publicznej oznacza sposób działania administracji. Wyróżnia się kilka prawnych form działania administracji publicznej, aczkolwiek brak jednolitego katalogu<sup>30</sup>. Do najczęściej wskazywanych przez doktrynę oraz najczęściej stosowanych przez administrację form zalicza się: 1) stanowienie aktów normatywnych, 2) wydawanie aktów administracyjnych, 3) zawieranie umów, 4) zawieranie porozumień administracyjnych, 5) wykonywanie czynności materialno-technicznych, 6) prowadzenie działalności społeczno-organizatorskiej.<sup>31</sup>

29. M. Flieger, Zarządzanie procesowe..., s.75.

30. Szerz. na ten temat A. Błaś, J. Boć, M. Stahl, K.M. Ziemiński, System Prawa Administracyjnego, T 5. Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013.

31. E. Ura, Prawo administracyjne..., s. 108.

# Akty prawne regulujące pracę w administracji publicznej

Zgodnie z art. 7 Konstytucji RP „Organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa.”<sup>32</sup> Przepis art. 7 Konstytucji RP konstruuje zasadę związania administracji prawem. Nakaz działania zgodnie z prawem odnosi się zarówno do tworzenia, stosowania, jak i egzekwowania prawa przez organy administracji publicznej. Inaczej ujmując, powołany przepis formułuje dwie powiązane ze sobą zasady, tj. zasadę praworządności i zasadę legalności. Zasada praworządności nakłada obowiązek przestrzegania prawa przez organy administracji publicznej, a ściślej nakazuje działanie na podstawie i w granicach prawa. Zasada legalności wymaga zaś istnienia prawnej podstawy działania organu administracji publicznej.

Akty prawne na podstawie których działa administracja mogą należeć do systemu źródeł prawa powszechnie obowiązującego (art. 87 ust 1 Konstytucji RP) lub do systemu źródeł prawa wewnętrznego (art. 93 Konstytucji RP). Akty te zawierają zarówno normy prawa ustrojowego, normy prawa materialnego, jak i normy prawa procesowego. Przy tym podstawą działań na linii administracja–jednostka są przepisy prawa powszechnie obowiązującego.

Prawo powszechnie obowiązujące (przede wszystkim prawo publiczne) określa bowiem ustrój organów administracyjnych, ich zadania, formy ich działania oraz procedurę wykonywania zadań publicznych.

Obok źródeł prawa powszechnie obowiązującego wskazanych powyżej i istotnych dla działań podejmowanych w płaszczyźnie administracja–obywatel wyróżnia się źródła prawa wewnętrznego obowiązujące w płaszczyźnie organ zwierzchni – organ podwładny. Prawo wewnętrzne jest niezbędne dla funkcjonowania aparatu administracyjnego. Innymi słowy regulacje zewnętrzne (przepisy prawa powszechnie obowiązującego) wyznaczają zakres oraz charakter relacji pomiędzy organem administracji publicznej (aparatem pomocniczym) i jego klientami, zarówno zewnętrznymi (obywatele), jak i wewnętrznymi (pracownicy urzędu, którzy także mogą być jego klientami). Regulacje wewnętrzne (przepisy prawa wewnętrznego) ustalają w aparacie pomocniczym zasady podległości (hierarchię), zasady działania i zakres kompetencji poszczególnych pracowników.<sup>33</sup> Skoro zatem administracja związana jest prawem, jego znajomość wśród jej funkcjonariuszy wydaje się konieczna zarówno w odniesieniu do przepisów prawa powszechnie obowiązującego, jak i przepisów prawa wewnętrznego.

W piśmiennictwie powszechne wyraża się przekonanie, iż u podstaw związania administracji prawem leży przekonanie o potrzebie wyeliminowania sfer

**32.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. z 1997r., Nr 78, poz. 483 ze zm.), dalej zwana: Konstytucja RP.

**33.** C. Szydłowski (w.): D. Stawiasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej, Łódź 2011, s. 33.

w których organy administracji publicznej mogłyby działać w sposób dyskrejonalny czy arbitralny. Należy jednak podkreślić stopień związania prawem zależny jest od sfery działania administracji publicznej (wewnętrzna, zewnętrzna), od stosownych przez nią wobec adresatów form działania (władcze, niewładcze) oraz od przyjętego w państwie modelu ustrojowego.<sup>34</sup>

Administracja publiczna stanowi władzę wykonawczą co oznacza, iż wykonuje zadania publiczne na podstawie prawa, a zatem przede wszystkim stosuje prawo. Niemniej jednak w ostatnich latach podkreśla się, że wykonawczy charakter działań administracji ulega w pewnym stopniu przełamaniu wskutek działalności prawotwórczej. Proces ten określany jest mianem „administratywizacji prawa”<sup>35</sup>, czy też mianem legislacji administracyjnej.

Możliwość tworzenia prawa przez administrację wynika z przepisów Konstytucji RP oraz z ustawodawstwa zwykłego. Prawotwórcza działalność administracji może przybierać formę: 1) przepisów prawa miejscowego (organy jednostek samorządu terytorialnego oraz rządowe organy administracji terenowej)<sup>36</sup> 2) zarządzeń (Prezydent RP, Prezes Rady Ministrów, ministrowie i przewodniczący komitetów powołanych w skład rady ministrów), 3) uchwał (Rada Ministrów), 4) rozporządzeń (Prezydent RP, Rada Ministrów, Prezes Rady Ministrów, ministrowie kierujący działem administracji rządowej, KRRiTV, wojewodowie).

## 1. Przepisy prawa powszechnie obowiązującego

Źródłami powszechnie obowiązującego prawa Rzeczypospolitej Polskiej są: Konstytucja, ustawy, ratyfikowane umowy międzynarodowe oraz rozporządzenia (art. 87 ust 1 Konstytucji RP), a ponadto akty prawa miejscowego obowiązujące na obszarze działania organów, które je ustanowiły (art. 87 ust 2 Konstytucji RP). W styczniu 2012r. w Polsce obowiązywało 1100 ustaw zawierających unormowania o charakterze administracyjnoprawnym, około 6000 rozporządzeń oraz ponad 200000 aktów prawa miejscowego.<sup>37</sup> Administracja działa przede wszystkim w oparciu o przepisy ustaw, rozporządzeń czy na podstawie prawa miejscowego. Nie bez znaczenia są także pozostałe źródła wymienione w art. 87 ust 1 Konstytucji RP, niemniej jednak ze względu na charakter i ramy opracowania nie zostaną one omówione.

Ustawy są to normatywne akty prawne wydane przez organ władzy zwierzchniej państwa, czyli parlament. Ich tworzenie

stanowi podstawowy przejaw działalności władzy ustawodawczej. Ustawy normują bowiem sytuację prawną obywatela (określanie praw i obowiązków publicznoprawnych i prywatnoprawnych) oraz podstawowe aspekty ustroju aparatu władzy publicznej (organizacji, kompetencji, procedury działania). Po stanowienia ustaw są ogólne i abstrakcyjne, oraz ogólnie obo-

34. M. Jaśkowska, Związanie administracji prawem (w:) Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999, s. 138-141.

35. L. Morawski, Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian, Warszawa 1999, s.206

36. Szerz. zob. L. Grzonka, Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych, Warszawa 2011, P. Uziebło, G. Wierczyński, Zarys legislacji administracyjnej. Uwarunkowania i zasady prawotwórczej działalności administracji publicznej, Wrocław 2010, D. Dąbek, Prawo miejscowe, Warszawa 2007.

37. T. Bąkowski, M. Brzeski O wybranych problemach jakości stanowienia administracyjnego prawa materialnego w krajowym porządku prawnym (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego, Tom I, Warszawa 2012, s. 338.

wiązujące, co oznacza że wiązą wszystkich – zarówno podmioty państwowe (organy, instytucje, funkcjonariuszy, itd.), jak również obywateli i wszystkie znajdujące się pod jurysdykcją RP osoby fizyczne oraz podmioty prawne. Innymi słowy ustawa to akt parlamentu o charakterze normatywnym dochodzący do skutku w szczególnej procedurze, która w swych zasadniczych zrębach znajduje unormowanie konstytucyjne tzw. tryb ustawodawczy. Ustawa, a dokładnie normy w niej zawarte mają samoistną moc powszechnie obowiązującą, co oznacza, iż do ich wydania i obowiązywania nie jest potrzebne szczegółowe upoważnienie. Ustawa może być zmieniona, uchylona lub zawieszona tylko przez inną normę ustawową, nigdy przez normę niższego rzędu, zaś sama ustawa może zmieniać, uchylać lub zawieszać każdą inną normę prawa wewnętrznego.

Ustawy na podstawie których działa administracja zawierają normy ustrojowe, procesowe oraz materialne. Wśród ustaw o **charakterze ustrojowym** przede wszystkim należy zwrócić uwagę na ustawy samorządowe, tj. ustawę z dnia 8 marca 1990 r. o samorządzie gminnym<sup>38</sup>, ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie powiatowym<sup>39</sup> czy ustawę z dnia 5 czerwca 1998 r. o samorządzie województwa<sup>40</sup>, a nadto takie akty jak ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych<sup>41</sup>, ustawa z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>42</sup> czy ustawa z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej<sup>43</sup>. Z punktu widzenia **norm procesowych** podstawowe znaczenie ma kodeks postępowania administracyjnego<sup>44</sup> zawierający normy o charakterze proceduralnym oraz ustawa z dnia 17 czerwca 1966 r. o postępowaniu egzekucyjnym w administracji<sup>45</sup> tworząca ramy dla postępowania wykonawczego.

Istnienie organów administracji publicznej – o czym była mowa – uzasadnione jest wykonywaniem zadań publicznych. Zadania te należą do różnych dziedzin życia społecznego i są pochodną określonych uprawnień i obowiązków administracyjnoprawnych jednostek (osób fizycznych i prawnych). Kwestie te regulują akty zawierające w przeważającej części normy o **charakterze materialnym** określające prawa i obowiązki obywateli, a także organy władne do rozstrzygania o przyznaniu

uprawnień czy też egzekucji obowiązków. Akty te określa się często jako ustawy branżowe prawa materialnego administracyjnego bądź ustawy szczególne prawa administracyjnego. Wśród nich wyróżnia się szereg ustaw stanowiących o statusie administracyjnoprawnym jednostki (tzw. prawo osobowe<sup>46</sup>), ustawę z dnia 27 kwietnia 2001 r. - Prawo ochrony środowiska<sup>47</sup>, ustawę z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane<sup>48</sup>, ustawę z dnia 12 marca 2004 r. o pomocy społecznej<sup>49</sup> itd. Oczywiście dla ścisłości trzeba wska-

38. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 594 ze zm.

39. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 595 ze zm.

40. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 596 ze zm.

41. Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm.

42. Tekst jedn. Dz. U. z 2001r. Nr 86, poz. 953 ze zm.

43. Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm.

44. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 267 ze zm.

45. Tekst jedn. Dz. U. z 2012r. poz. 1015 ze zm.

46. M.in.: Ustawa z dnia 10 kwietnia 1974r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych (Tekst jedn. Dz. U. z 2006r., Nr 139, poz. 993 ze zm.), ustawa z dnia 13 lipca 2006r. o dokumentach paszportowych (Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 268), ustawa z dnia 29 września 1986 r. - Prawo o aktach stanu cywilnego (Tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 212, poz. 1264 ze zm.), ustawa z dnia 2 kwietnia 2009r. o obywatelstwie polskim (Dz. U. z 2012r., poz. 161 ze zm.), ustawa z dnia 17 października 2008r. o zmianie imienia i nazwiska (Dz. U. z 2008 r., Nr 220, poz. 1414 ze zm.). szerz zob. też W. Maciejko, Osobowe prawo administracyjne, Warszawa 2008.

47. Tekst jedn. Dz. U. z 2008r., Nr 25, poz. 150 ze zm.

48. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r., poz. 1409 ze zm.

49. Tekst jedn. Dz. U. z 2013r. poz. 182 ze zm.

zać, że akty te nie zawsze określają wyłącznie normy prawa materialnego. Częstokroć zawierają one zarówno przepisy prawa materialnego, normy proceduralne (najczęściej regulacje odrębne od przyjętych w kodeksie postępowania administracyjnego) oraz normy o charakterze ustrojowym tj. konstruujące określone organy administracji publicznej, w tym wskazujące ich kompetencję oraz zakres działania. Reasumując można wskazać, iż pracownik administracji (urzędnik) powinien znać przepisy określające zasady postępowania administracyjnego (k.p.a.), przepisy ustaw prawa materialnego (dotyczące zakresu spraw, którymi się zajmuje), a także przepisy określające zasady udostępniania informacji publicznej, ochrony danych osobowych, ochrony informacji niejawnych, obiegu dokumentacji, a także jej archiwizowania, o czym będzie mowa w dalszych rozdziałach niniejszej publikacji.

Akty normatywne jakimi są **rozporządzenia** mają charakter wykonawczy w stosunku do ustaw, co wiąże się z tym, iż są wydawane na podstawie ustaw (tzw. akty podstawowe). Rozporządzenie ma bowiem na celu wykonanie postanowień ustawy i jest wydawane na podstawie upoważnienia ustawowego (delegacji ustawowej), która przywoływana jest w samym rozporządzeniu. Mogą one mieć charakter obligatoryjny (czyli w ustawie występuje nakaz wydania rozporządzenia, a bez jego wydania niemożliwa jest realizacja postanowień ustawowych) i fakultatywny (czyli w ustawie występuje przyzwolenie na wydanie rozporządzenia, może być one wydane, ale nie musi dla realizacji określonych uprawnień). W literaturze więc pomiędzy rozporządzeniem a ustawą określa się także jako więź kompetencyjną (rozporządzenie wydawane jest wyłącznie na podstawie upoważnienia ustawowego) i funkcjonalną (rozporządzenie służy wykonaniu ustawy, a zatem upoważnienie do jego wydania powinno zawierać nie tylko zakres spraw przekazanych do uregulowania, ale także wytyczne dotyczące treści upoważnienia).<sup>50</sup> Wydawanie rozporządzeń jest traktowane jako przejaw dekoncentracji prawotwórstwa, gdyż wydają je różne podmioty. Organ upoważniony do wydania rozporządzenia nie może przekazać swych kompetencji innemu organowi, gdyż występuje tzw. zakaz subdelegacji (art. 92 ust 2 Konstytucji RP). Niemniej jednak ustawa może przewidywać współdziałanie dwóch organów przy wydawaniu rozporządzenia. Konstytucja RP ustanawia katalog podmiotów uprawnionych do wydawania rozporządzeń poprzez wskazanie, iż uprawnionymi do ich wydawania są organy wskazane w Konstytucji RP. I tak są to.: Prezydent RP (art. 142 ust. 1 Konstytucji RP), Rada Ministrów (art. 146 ust. 4 p.2 Konstytucji RP), Prezes Rady Ministrów (art. 148 p.3 Konstytucji RP), Minister kierujący określonym działem administracji rządowej (art. 149 ust. 2 Konstytucji RP), przewodniczący określonych w usta-

wie komitetów (art. 149 ust 3 Konstytucji RP), Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (art. 213 ust. 2 Konstytucji RP)<sup>51</sup>. Rozporządzenia powinny wchodzić w życie zasadniczo z dniem wejścia w życie ustawy upoważniającej do ich wydania, aczkolwiek praktyka legislacyjna odbiega częstokroć od powyższego złożenia. Rozporządzenie traci moc gdy zostanie

50. J. Parchomiuk, Relacje pomiędzy rozporządzeniem a aktem prawa miejscowego (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) *Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka*, Warszawa 2012, s. 103.

51. Dla ścisłości trzeba podkreślić, iż do wydawania rozporządzeń uprawnieni są także wojewodowie. Przy tym wydają oni przepisy porządkowe w formie rozporządzeń, które w tym przypadku zaliczane są do aktów prawa miejscowego. W zakresie nieuregulowanym w przepisach powszechnie obowiązujących wojewoda może wydawać rozporządzenia porządkowe, jeżeli jest to niezbędne do ochrony życia, zdrowia lub mienia oraz do zapewnienia porządku, spokoju i bezpieczeństwa publicznego.- art. 60 ustawy z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009r., Nr 31, poz. 206 ze zm.).

w wyraźny sposób uchylone (tzn. gdy ustawa stanowiąca podstawę do wydania rozporządzenia zostanie uchylona lub gdy miejsce dotychczasowego rozporządzenia zostanie wydane nowe) lub gdy zostało wydane na określony czas, który upłynął.

Wśród rozporządzeń szczególne znaczenie ma rozporządzenie w przedmiocie instrukcji kancelaryjnej będącej zbiorem zasad postępowania z dokumentacją.

Instrukcja kancelaryjna w ogólnym założeniu to dokument określający zbiór zasad i przepisów dotyczących sposobu postępowania z dokumentacją w konkretnej jednostce publicznej (np. w urzędzie) lub prywatnej (np. w przedsiębiorstwie<sup>52</sup>). Instrukcja jest dostosowana do struktury organizacyjnej konkretnej jednostki i zakresu jej działalności. Co do zasady jest ona tworzona w oparciu o regulamin organizacyjny jednostki do użytku której jest przeznaczona. Instrukcja reguluje: 1) zasady obiegu pism, 2) zasady przyjętego systemu kancelaryjnego, 3) czynności kancelaryjne sekretariatu lub kancelarii danego urzędu czy przedsiębiorstwa.

Instrukcja kancelaryjna dla organów gminy i związków międzygminnych, organów powiatu, organów samorządu województwa i organów zespolonej administracji rządowej w województwie, a także urzędów obsługujących te organy została określona **rozporządzeniem Prezesa Rady Ministrów z dnia 18 stycznia 2011 r. w sprawie instrukcji kancelaryjnej, jednolitych rzeczowych wykazów akt oraz instrukcji w sprawie organizacji i zakresu działania archiwów zakładowych**.<sup>53</sup> Ma zatem charakter prawa powszechnie obowiązującego. W odniesieniu do pozostałych państwowych jednostek organizacyjnych instrukcja opracowywana jest przez naczelne i centralne organy dla wszystkich jednostek organizacyjnych określonego działu administracji publicznej lub przez same zainteresowane wdrożeniem instrukcji jednostki organizacyjne. Przy tym najczęściej ma ona charakter aktów prawa wewnętrznego jak zarządzenie.<sup>54</sup> Państwowe i samorządowe jednostki organizacyjne wytwarzające materiały archiwalne mają obowiązek posiadania i stosowania instrukcji kancelaryjnej. Niezależnie od tego czy dotyczy ona administracji samorządowej czy rządowej jest dokumentem dotyczącym działań technicznych w administracji.

**Akty prawa miejscowego**, podobnie jak rozporządzenia także traktowane są jako przejaw dekoncentracji prawotwórstwa, gdyż do ich stanowienia uprawnione są różne organy tj. **organy terenowe administracji rządowej**<sup>55</sup> oraz **organy jednostek samorządu terytorialnego**.<sup>56</sup> Akty prawa miejscowego klasyfikowa-

52. Zob. E. Stefaniak-Piasek, *Technika pracy biurowej*. Część 2. Praca biurowa, Warszawa 2008, s. 11-12.

53. Dz. U. z 2011r. Nr 14, poz. 67.

54. Zob. np. Zarządzenie Prezesa Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego z dnia 18 grudnia 2002 r. w sprawie wprowadzenia instrukcji kancelaryjnej, rzeczowego wykazu akt oraz instrukcji archiwalnej (Dz.UrzPKRUS.2003.3.30) czy Zarządzenie NR 36/12 Szefa Centralnego Biura Antykorupcyjnego z dnia 27 grudnia 2012 r. w sprawie wprowadzenia w Centralnym Biurze Antykorupcyjnym instrukcji kancelaryjnej (Dz.UrzCBA.2012.47).

55. Na podstawie i w granicach upoważnień zawartych w ustawach wojewoda oraz organy niespolonej administracji rządowej stanowią akty prawa miejscowego obowiązujące w województwie lub jego części - art. 59 ust 1 ustawy z dnia 23 stycznia 2009r. o wojewodzie i administracji rządowej w województwie (Dz. U. z 2009r., Nr 31, poz. 206 ze zm.). Szerz na ten temat zob. M. Karpiuk, *Działalność prawodawcza administracji rządowej* (w:) M. Karpiuk (red.) *Akty normatywne i akty administracyjne*, Warszawa 2009, s. 77-108.

56. Szerz zob. M. Kotulski, *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, Samorząd Terytorialny 2001, Nr 11, s. 28-42., B. Dolnicki, *Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego*, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 4, s. 5-29, D. Dąbek, *Prawo miejscowe*, Warszawa 2007, M. Czuryk, *Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego* (w:) M. Karpiuk (red.) *Akty normatywne i akty administracyjne*, Warszawa 2009, s. 122-153.



ne są właśnie według dwóch kryteriów tj. kryterium podmiotowego (tj. podmiotu wydającego akty prawa miejscowego) oraz według kryterium przedmiotowego (tj. według materii jakiej dotyczą)<sup>57</sup>. Według pierwszego można podzielić przepisy prawa miejscowego na te: 1) wydawane przez organy terenowej administracji rządowej, w tym: a) organy administracji ogólnej (województwo w formie rozporządzeń), b) organy rządowej administracji niespolonej (w formie rozporządzeń i zarządzeń), 2) wydawane przez organy jednostek samorządu terytorialnego (w formie uchwał rady gminy, rady powiatu i zarządzeń wójta, burmistrza, prezydenta miasta czy zarządu powiatu). Według drugiego kryterium akty można podzielić na: 1) **przepisy ustrojowo-organizacyjne** – czyli akty dotyczące wewnętrznego ustroju jednostki samorządu terytorialnego w tym organizacji aparatu pomocniczego i instytucji komunalnych działających na obszarze danej jednostki, wydawane w oparciu o przepisy Konstytucji RP i ustaw samorządowych 2) **przepisy wykonawcze** – czyli przepisy wydawane w oparciu o przepisy ustaw szczególnych prawa administracyjnego, regulujące lokalnie określone kwestie jak np. opłata targowa czy uzdrowiskowa,<sup>58</sup> liczbę punktów sprzedaży alkoholu,<sup>59</sup> kwestię porządku i czystości w gminach,<sup>60</sup> 3) **przepisy porządkowe** – przepisy, które wydawane w zakresie nieuregulowanym w innych ustawach, jeżeli jest to niezbędne dla ochrony zdrowia, życia obywateli oraz dla zapewnienia porządku i bezpieczeństwa publicznego.

Charakteryzując akty prawa miejscowego można wskazać, iż: 1) są źródłami prawa powszechnie obowiązującego na obszarze działania organów, które je ustanowiły, 2) zawierają normy generalne, ale mogą być też skierowane do konkretnej grupy osób<sup>61</sup> 3) warunkiem ich wejścia w życie – podobnie jak ustaw i rozporządzeń – jest ich ogłoszenie, 4) są uchwalane przez organy administracji rządowej i samorządowej, 5) zasady i tryb wydawania tych aktów określa odrębna ustawa podobnie jak tryb ich ogłaszania, 6) uwzględniają warunki lokalne.<sup>62</sup> Zbliżone cechy przyjmuje L. Grzonka w odniesieniu do aktów prawa miejscowego stanowionych przez jednostki samorządu terytorialnego. Powinny one spełniać łącznie następujące przesłanki: 1) wydanie następuje na podstawie upoważnienia ustawowego, 2) są ustanowione przez właściwe organy określone ustawowo, 3) mają odpowiednią formę prawną (zarządzenia lub uchwały), 4) zawierają

normy o charakterze powszechnie obowiązującym na określonym obszarze, 5) zostały ustanowione we właściwym trybie, 6) zostały należycie uchwalone.<sup>63</sup>

Do aktów prawa powszechnie obowiązującego należą **statuty jednostek samorządu terytorialnego** o których wcześniej wspomniano. Statuty jednostek samorządu terytorialnego **mają charakter szczególnego rodzaju aktów prawa miejscowego**. W kwestii wyjaśnienia należy jednak wskazać, że statuty mogą

57. Por. E. Ochendowski, Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2005, s.113, 118, B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2009, s. 289.

58. Zob. szerz. ustawa z dnia 12 stycznia 1991 r. o podatkach i opłatach lokalnych (tekst jedn. Dz. U. z 2010 r., Nr 95, poz. 613zezm.).

59. Zob. szerz. Ustawa z dnia 26 października 1982 r. o wychowaniu w trzeźwości i przeciwdziałaniu alkoholizmowi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 1356 ze zm.).

60. Zob. szerz. Ustawa z dnia 13 września 1996 r. o utrzymaniu czystości i porządku w gminach (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 391 ze zm.).

61. Na przykład uchwały rady gminy w zakresie opłaty od posiadania psa – są skierowane do posiadaczy psów, czy uchwały w przedmiocie wysokości podatku od nieruchomości –skierowane są do właścicieli nieruchomości.

62. H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 366.

63. L. Grzonka, Legislacja administracyjna..., s. 51.

mieć różny charakter prawny (tj. prawa wewnętrznego lub prawa powszechnie obowiązującego) w zależności od tego czy dotyczą układów scentralizowanych (statut urzędu wojewódzkiego, statut Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów), czy też układów zdecentralizowanych (właśnie statuty jednostek samorządu terytorialnego lub ich jednostek pomocniczych). Jak zaznacza S. Cieślak „te akty normatywne mogą przybierać formę rozporządzeń, zarządzeń i uchwał. Stąd też można podzielić je na statuty i regulaminy dotyczące układów scentralizowanych i układów zdecentralizowanych. (...) przy czym należy podkreślić, że ta kategoria aktów normatywnych w układach scentralizowanych poza określeniem struktur i trybu działania jednostek organizacyjnych (urzędów) nie odgrywa większej roli. Natomiast w systemach zdecentralizowanej administracji publicznej statutom i regulaminom stanowiącym specyficzną formę wewnętrznych źródeł prawa, przypada rola szczególna.”<sup>64</sup>

Statuty - rozumiane jako przepisy prawa powszechnie obowiązującego- posiadają wszystkie jednostki samorządu terytorialnego (gmina- art. 3 ust. 1 u.s.g., powiat- art.2 ust. 4 u.s.p., województwo- art. 7 ust.1 u.s.w.). Wyłączną właściwość do uchwalenia statutu gminy posiada rada gminy, zaś wyłączną właściwość do uchwalenia statutu powiatu posiada rada powiatu, natomiast wyłączną właściwość do uchwalenia statutu województwa posiada sejmik województwa. Jednakże projekt statutu gminy powyżej 300 000 tys. mieszkańców podlega uzgodnieniu z Prezesem Rady Ministrów na wniosek ministra właściwego do spraw administracji publicznej (art. 3 ust. 2 u.s.g.), podobnie jak statuty województw, które bez względu na liczbę mieszkańców uchwalane są także po uzgodnieniu Prezesem Rady Ministrów (art. 7 ust. 1 u.s.w.). Podjęcie wskazanych statutów bez stosownego uzgodnienia stanowi przesłankę do stwierdzenia ich nieważności<sup>65</sup>. Statuty gmin, powiatów, województw przyjmują postać uchwały odpowiednio rady gminy, rady powiatu, sejmiku województwa, podlegają ogłoszeniu w wojewódzkim dzienniku urzędowym i wchodzi w życie po upływie co najmniej 14 dni od ich publikacji.

W literaturze statuty jednostek samorządu terytorialnego (gmin, powiatów, województw) oraz jednostek podziału pomocniczego (sołectw, dzielnic i osiedli) określa się jako najważniejsze przepisy ustrojowo-organizacyjne<sup>66</sup> czy jako „swoiste” konstytucje jednostek samorządu terytorialnego<sup>67</sup>. Według D. Dąbek statuty to akty prawa miejscowego dzięki którym samorząd terytorialny określa swobodnie, ale w granicach ustaw swój ustrój, a ponadto są to akty umożliwiające kształtowanie struktur samorządowych oraz zasad funkcjonowania organów w odniesieniu do miejscowej specyfiki. W ocenie Z. Leońskiego statuty zawierają normy prawa ustrojowego stanowiące wraz z Konstytucją RP i ustawami system ustrojowy prawa samorządu.<sup>68</sup> D. Dąbek zwraca także uwagę na cechy charakterystyczne statutów, takie jak powszechność obowiązywania, samoistny charakter statutu. **Powszechność statutu** oznacza, że jego przepisy „adresowane są do każdego, kto znajdzie się w sytuacji przewidzianej przez normę prawną statutu”. Wprawdzie statuty zawierają przepisy dotyczące ustroju jednostki samorządu terytorialnego, dominują w nich przepisy ustrojowo-kompetencyjne i proceduralne,

64. S. Cieślak, *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004, s. 142.

65. Zob. Z. Bukowski (w:) Z. Bukowski, T. Jędrzejewski, P. Rączka, *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011, s. 110-111.

66. D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 140-141.

67. D. Dąbek (w:) P. Chmielnicki (red.) *Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym*, Warszawa 2005, s. 58, D. Dąbek, *Prawo miejscowe...*, s. 141

68. Z. Leoński, *Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce*, Poznań 1994, s. 23.

jednakże przepisy te oddziałują lub mogą oddziaływać na konstytucyjne prawa i obowiązki obywateli, a zatem są adresowane na zewnątrz, choćby przepisy dotyczące prawa dostępu obywateli do jednostek samorządu terytorialnego. **Samoistość statutu** wiąże się z faktem, iż dla ich uchwalenia nie jest wymagana delegacja ustawowa, a wystarczającą podstawą jest kompetencja zawarta w art. 169 ust 4 Konstytucji RP. Na podstawie orzecznictwa sądowego można wskazać kolejne cechy statutów. Akty te mają pochodny i komplementarny charakter wobec ustaw ustrojowych, co oznacza iż nie mogą zawierać postanowień z nimi sprzecznych, ani też nie mogą być interpretowane w sposób sprzeczny z ustawami ustrojowymi.<sup>69</sup> Ponadto statuty nie służą do powielania przepisów ustaw ustrojowych, jednocześnie mają charakter normatywny<sup>70</sup>, a zatem stanowią akty prawa miejscowego podlegające ogólnym regułom stanowienia aktów normatywnych.<sup>71</sup>

W odniesieniu do statutów można mówić o tak zwanej materii statutowej. Każda z ustrojowych ustaw samorządowych określa jakie elementy powinien zawierać statut odpowiednio gminy, powiatu czy województwa.

### **Statut gminy obligatoryjnie określa:**

- 1) zasady tworzenia, łączenia, podziału oraz znoszenia jednostki pomocniczej określa statut gminy (art. 5 ust 3 u.s.g.),
- 2) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 11b ust 3 u.s.g.),
- 3) zasady i tryb działania komisji rewizyjnej (art. 18a ust 5 u.s.g.),
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy organów gminy (art. 22 ust 1 u.s.g.),
- 5) uprawnienia jednostki pomocniczej do prowadzenia gospodarki finansowej w ramach budżetu gminy (art. 51 ust 3 u.s.g.).

### **Statut powiatu określa obowiązkowo:**

- 1) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 8a ust 3 u.s.p.),
- 2) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy rady powiatu i komisji powoływanych przez radę powiatu, a także zasady tworzenia klubów radnych (art. 19 u.s.p.),
- 3) liczbę członków zarządu powiatu (art. 27 ust zd. drugie u.s.p.),
- 4) organizację wewnętrzną oraz tryb pracy zarządu (art. 32 ust 4 u.s.p.).

### **Statut województwa powinien zawierać:**

- 1) zasady dostępu do dokumentów i korzystania z nich (art. 15a ust 3 u.s.w.),
- 2) przedmiot działania, zakres zadań, zasady dotyczące składu, organizację wewnętrzną i tryb pracy komisji powoływanych przez sejmik województwa (art. 28 ust 2 u.s.w.),
- 3) zasady tworzenia klubów radnych (art. 29 u.s.w.),
- 4) zasady i tryb działania zarządu województwa (art. 41 ust 3 u.s.w.).

<sup>69</sup> Wyrok SN z dnia 5 stycznia 2001 r., III RN 40/2000, Lexis nr 348225.

<sup>70</sup> Wyrok WSA w Opolu z dnia 17 marca 2009 r., II SA/Op 33/2009, Lexis nr 2210270, teza 2, zob. też Wyrok NSA z dnia 7 kwietnia 2005 r., OSK 1356/2004, Lexis nr 2127483.

<sup>71</sup> Wyrok WSA w Krakowie z dnia 9 marca 2004 r., II SA/Kr 3167/2003, Lexis nr 2351590.

Przepisy ustawy o samorządzie województwa dopuszczają ponadto możliwość odrębnego uregulowania kwestii składania oświadczeń woli w imieniu województwa (art. 57 ust 1 u.s.w.).

Należy zatem zgodzić się z B. Admiak, która wyraźnie podkreśla że „Ograniczenia zakresu regulacji statutowej do zagadnień ustrojowych powoduje, że przedmiotem regulacji w statucie nie mogą być kwestie materialnoprawne sytuacji jednostek, które nie podlegają organizacyjnie samorządowi oraz kwestie uprawnień prawnoprocesowych w postępowaniu administracyjnym. Statut nie może bowiem zawierać norm materialnego prawa administracyjnego regulujących uprawnienia i obowiązki jednostki.”<sup>72</sup> Podobne stanowisko prezentuje H. Izdebski, który zaznacza, iż statut jako akt ustrojowy „nie może zawierać norm prawa materialnego regulujących prawa i obowiązki obywateli ani norm prawa formalnego skutkujących wobec obywateli, może natomiast normować procedurę działania organów gminy (...)”<sup>73</sup> Ponadto według H. Izdebskiego statuty nie mogą regulować powstania innych organów niż przewidziane w ustawach ustrojowych, aczkolwiek brak ustawowego uregulowania określonej kwestii ustrojowej (milczenie ustawodawcy), nie oznacza zakazu wypowiedzania się na jakiś konkretny temat w przepisach statutu.<sup>74</sup>

## 2. Przepisy prawa wewnętrznego

Zgodnie z postanowieniami art. 93 ust 1 Konstytucji RP uchwały Rady Ministrów oraz zarządzenia Prezesa Rady Ministrów i ministrów mają charakter wewnętrzny i obowiązują tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu te akty. Konstytucja RP w swoich postanowieniach odwołuje się wyłącznie do uchwał Rady Ministrów czy zarządzeń Prezesa Rady Ministrów, aczkolwiek nie są a to jedyne formy aktów prawa wewnętrznego, co oznacza iż nie wyczerpują one katalogu prawa wewnętrznego. System aktów prawa wewnętrznego w przeciwieństwie do systemu aktów będących źródłami prawa powszechnie obowiązującego ma charakter systemu otwartego. Znamienny w tym zakresie jest wyrok Trybunału Konstytucyjnego z dnia 1 grudnia 1998 r. w którym Trybunał scharakteryzował akty prawa wewnętrznego, a mianowicie przyjął, iż: 1) każdy akt prawa wewnętrznego może obowiązywać tylko jednostki organizacyjnie podległe organowi wydającemu ten akt, 2) każdy akt prawa wewnętrznego może być wydany tylko na podstawie ustawy, 3) każdy akt prawa wewnętrznego podlega kontroli co do zgodności z powszechnie obowiązującym prawem, 4) żaden z aktów prawa wewnętrznego nie może stanowić podstawy decyzji wobec obywateli, osób prawnych oraz innych podmiotów.<sup>75</sup>

Prawo wewnętrzne obowiązujące stanowi bardzo dużą część prawa stanowionego w ramach legislacji administracyjnej, czyli prawa stanowionego przez samą administrację, a dokładnie przez jej organy.<sup>76</sup>

Aktami wewnętrznymi, które mają istotne znaczenie dla funkcjonowania administracji, a dokładnie dla jej pracowników (urzędników) są **regulaminy organizacyjne**, które określa się też mianem aktów organizacyjnych niższego rzędu.<sup>77</sup> „W literaturze podkreśla się, iż regulamin organizacyjny jest przejawem formalizacji danej jednostki organi-

72. B. Adamiak, Statut gminy, Samorząd Terytorialny 1993, Nr 7-8, s. 65.

73. H. Izdebski, Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności, Warszawa 2009, s. 112.

74. Ibidem, s. 112.

75. K. 21/98, OTK 1998, Nr 7, poz. 116.

76. L. Grzonka, Legislacja administracyjna..., s. 48.

77. H. Izdebski, Samorząd terytorialny..., s. 112.

zacyjnej (instytucji) utrwalonej w formie opisowej i graficznej (plany, schematy itp.), a jego treść «określa normy postępowania obowiązujące w danej jednostce organizacyjnej». Regulamin (podobnie jak i statut) nie może jednak zawierać żadnych postanowień regulujących zagadnienia postępowania administracyjnego w sposób odmienny od przepisów zawartych w k.p.a. (...), winien natomiast ustalać np. zasady przyjmowania i rejestrowania podań (zwłaszcza podań wnoszonych ustnie do protokołu), problematykę udzielania informacji o przebiegu postępowania w indywidualnej sprawie, a także zasady udzielania informacji o zakresie załatwiania spraw w danym urzędzie. Tak więc, mimo wewnętrznego charakteru jego norm, regulamin może pośrednio wpływać na prawa i obowiązki obywateli, winien być także upowszechniony (...).”<sup>78</sup>

Każda z samorządowych ustaw ustrojowych zawiera postanowienia dotyczące regulaminów organizacyjnych. I tak organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy określa regulamin organizacyjny, **nadany przez wójta w drodze zarządzenia** (art. 33 ust 2 u.s.g.), zaś organizację i zasady funkcjonowania starostwa powiatowego określa regulamin organizacyjny **uchwalony przez radę powiatu na wniosek zarządu powiatu** (art. 35 ust 1 u.s.p.), a do zadań **zarządu województwa** należy w szczególności **uchwalanie** regulaminu organizacyjnego urzędu marszałkowskiego (art. 41 ust 2 pkt 7 u.s.w.).

Z analizy wybranych regulaminów organizacyjnych można wskazać iż zawierają one rozdziały i działy jak: postanowienia ogólne, kierownictwo urzędu, struktura organizacyjna urzędu, zakres działania departamentów (wydziałów), funkcjonowanie urzędu, tryb tworzenia projektów aktów prawnych, organizacja działalności kontrolnej.<sup>79</sup>

Regulaminy organizacyjne urzędów nie mają charakteru aktów prawa powszechnie obo-

wiązującego, czy wężej przepisów prawa miejscowego<sup>80</sup>. Precyzują one odpowiednio organizację i zasady funkcjonowania urzędu gminy, starostwa powiatowego czy urzędu marszałkowskiego. Przepisy regulaminów określają m.in. strukturę i zadania poszczególnych jednostek organizacyjnych aparatu pomocniczego organu administracji.<sup>81</sup> Inaczej ujmując określają one strukturę tj. podział na wydziały i inne komórki, zakres czynności wydziałów, podział kompetencji pomiędzy nimi, wykaz stanowisk i funkcji z określeniem zadań.<sup>82</sup> W wyroku WSA we Wrocławiu sąd przyjął w odniesieniu do regulaminu organizacyjnego starostwa powiatowego, iż „Organizacja staro-

78. Cz. Martysz (w.): G. Łaszczycza, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I, Kraków 2005, s. 51.

79. Zob. np. Regulamin Organizacyjny Urzędu Marszałkowskiego Województwa Małopolskiego w Krakowie (Uchwała Nr 450/13 Zarządu Województwa Małopolskiego z dnia 16 kwietnia 2013 roku) <http://bip.malopolska.pl/umwm/Article/id,2439.html> [dostęp na dzień: 7 czerwiec 2014r.], Zarządzenie Nr 439/2014 Prezydenta Miasta Krakowa z dnia 14.02.2014r. w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Urzędu Miasta Krakowa, <http://bip.krakow.pl/zarzadzenie/2014/439> [dostęp na dzień: 7 czerwiec 2014r.], Uchwała nr 263/XXIII/2013 Rady Powiatu w Płocku z dnia 26 czerwca 2013 r., w sprawie Regulaminu Organizacyjnego Starostwa Powiatowego w Płocku [http://bip.powiat-plock.pl/cms/3669/regulamin\\_organizacyjny\\_starostwa\\_powiatowego\\_w\\_plocku](http://bip.powiat-plock.pl/cms/3669/regulamin_organizacyjny_starostwa_powiatowego_w_plocku) [dostęp na dzień: 7 czerwiec 2014r.].

80. „ (...) Z uwagi na obecne upoważnienie wójta do nadawania urzędowi gminy regulaminu organizacyjnego, regulamin organizacyjny urzędu gminy nie jest uważany za akt prawa miejscowego.” - Wyrok WSA w Lublinie z dnia 29 czerwca 2006 r., III SA/Lu 172/2006, Lexis nr 1785701.

81. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 11 maja 2006 r., I SA/Ke 441/2005, Lexis nr 1288755.

82. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Dolnośląskiego z dnia 3 czerwca 2009 r., NK.II.0911-8/356/09, Lexis nr 2457095, (Dz. Urz. Woj. Dolnośląskiego 2009.110.2288).

stwa powiatowego określona w regulaminie organizacyjnym uchwalonym przez radę powiatu powinna wskazywać wszelkie elementy struktury (departamenty, komórki organizacyjne, stanowiska pracy) funkcjonujące w tym urzędzie, poprzez ich oznaczenie.”<sup>83</sup>

Uwzględniając powyższe uwagi należy przyjąć, iż pracownik administracji (urzędnik) powinien znać regulamin organizacyjny jednostki w której pracuje, gdyż regulaminy organizacyjne niewątpliwie należą do aktów prawnych regulujących pracę w administracji.

Należy nadmienić, iż oprócz wyżej wskazanych aktów prawa wewnętrznego jak **uchwały, zarządzenia** czy **regulaminy** występują także inne akty prawne, które można określić jako **akty kierownictwa wewnętrznego**, które nie są bez znaczenia dla funkcjonowania organów administracji publicznej. Według Z. Leońskiego „(...) innymi aktami prawnymi, które regulują działania w obrębie poszczególnych instytucji są różnego rodzaju instrukcje służbowe (okólniki, wytyczne, rozkazy polecenia służbowe). Mają one różny charakter: albo wyjaśniają obowiązujące przepisy i stanowią rodzaj instruktażu, albo zawierają polecenia (rozkazy, polecenia służbowe), albo też ustalają w sposób ogólny pewne zadania dla całego zespołu lub jego części. Niekiedy wreszcie formalizowanie działań.”<sup>84</sup> Pomimo, iż akty prawa wewnętrznego nie mogą tworzyć podstawy dla rozstrzygnięć wobec obywateli w literaturze wskazuje się, iż pośrednio oddziałują na pozycję obywateli – gdyż sama administracja uwzględni je w toku stosowania prawa.<sup>85</sup> L. Grzonka wprost wskazuje na „zjawisko odbłaskowego działania przepisów wewnętrznych”, co oznacza mniej więcej tyle, że organy administracji publicznej związane regulacjami wewnętrznymi wymuszają niejako na stronie podporządkowanie się im pod rygorem nie załatwienia sprawy lub jej odwołania. Zjawisko mimo negatywnej oceny jest stale obecne w działaniach administracji.<sup>86</sup>

### 3. Niezorganizowane źródła prawa (swoiste źródła prawa)

Do niezorganizowanych źródeł prawa zalicza się m.in. zwyczaj, normy, pozaprawne, prawo sędziowskie, orzecznictwo sądowe, poglądy doktryny.<sup>87</sup> Ponadto w ostatnim czasie coraz częściej wskazuje się na **soft law** czyli **miękkie prawo**<sup>88</sup>, **akty urzędowej wykładni prawa**<sup>89</sup> czy **akty planistyczne**<sup>90</sup> jako elementy niezorganizowanych źródeł pra-

83. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 sierpnia 2011 r., III SA/Wr 314/2011, Lexis nr 2800914.

84. Z. Leoński, *Nauka administracji*, Warszawa 2004, s. 64.

85. E. Knosala, *Prawo jako instrument sterowania działaniami administracji publicznej* (w:) J. Łukasiewicz (red.) *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008, s. 338.

86. L. Grzonka, *Legislacja administracyjna...*, s. 49 i cytowana tam literatura.

87. E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej* (wybrane problemy) (w:) J. Boć, A. Chajbowicz, *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009, s. 158.

88. „Prawo miękkie jest zaliczane do niezorganizowanych źródeł prawa administracyjnego, które to źródła nie są źródłami prawa powszechnie obowiązującego, ani też nie są źródłami prawa wewnętrznego w rozumieniu Konstytucji RP.”- M. Błachucki, *Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego* (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) *Legislacja administracyjna...*, s.243-244.

89. E. Bojanowski, K. Kaszubowski, *Urzędowe akty wykładni...*, s. 160.

90. „Akt planowania o randze polityki państwa i inne akty stojące niżej w hierarchii (strategie, programy) nie posiadają zasadniczo charakteru prawnie wiążącego, w tym sensie, że nie są normami prawnymi, które mogą stanowić podstawę do wydawania indywidualnych rozstrzygnięć. Posiadają jednakże charakter swobodnych dyrektyw służących do przyjmowania (również w sferze normatywnej) określonych, szczegółowych rozwiązań instytucjonalnych.”- R. Stankiewicz, *Prawotwórcza rola administracji w kształtowaniu sektora energetycznego* (na przykładzie polityki energetycznej państwa) (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) *Legi-*

wa, zyskujące coraz większe znaczenie. Należy bowiem zgodzić się z R. Mędrzckim, który uważa, że „Stajemy się coraz częściej świadkami tego, że w ramach próby radzenia sobie z nowymi zjawiskami oplata się administrację siecią soft law (miękkiego prawa). Wytyczne – ramy działania, inaczej niż w przypadku twardego prawa, mają być remedium na dzisiejszą i szybko zmieniającą się rzeczywistość. (...). Administracja, chcąc nie chcąc, przy skostniałym prawie wciska się w ramy planowania i podnoszenia efektywności.”<sup>91</sup>

„Miękkie prawo wykazuje zdumiewające bogactwo postaci, które wymyka się dotychczasowym próbom klasyfikacji. O miękkim prawie mówi się w odniesieniu do deklaracji, rezolucji, zleceń, kodeksów dobrych praktyk, wytycznych, standardów, kart, raportów, opinii, programów, porozumień (...)”<sup>92</sup>. Ponadto jak zaznacza M. Błachucki „(...) jako **prawo miękkie** należy traktować niewiążące reguły postępowania, które są interpretacją lub informacją o rozumieniu powszechnie obowiązujących przepisów prawa lub też stanowią obietnice (przrzeczenia), które u ich adresatów tworzą uzasadnione oczekiwania co przyszłego sposobu postępowania nadawcy.”<sup>93</sup>

**Urzędowa interpretacja** to wykładnia dokonana przez właściwy organ, którym może być organ administracji publicznej w rozumieniu art. 5 k.p.a. bądź też każdy inny organ państwowy lub niepaństwowy, mający upoważnienie wyprowadzone z ustawy do wypowiedziania się jako organ władzy publicznej w szerokim znaczeniu tego słowa.<sup>94</sup> Akty urzędowej wykładni mogą mieć charakter wewnętrzny (w ramach struktur administracji publicznej) i zewnętrzny (poza strukturami administracji publicznej). Te wewnętrzne z kolei mogą wiązać wertykalnie, co oznacza iż są wiążące dla organów niższego szczebla pozostających w stosunku hierarchicznej zależności, bądź mogą wiązać horyzontalnie, czyli wyłącznie organ, który wydał urzędowy akt wykładni.<sup>95</sup> Według E. Bjanowskiego i K. Kaszubowskiego „(...) urzędowe akty wykładni prawa wiążą organy stosujące prawo co do rozumienia przepisów objętych tymi aktami, o ile taki proces stosowania prawa po wydaniu urzędowego aktu wykładni w ogóle został uruchomiony(...)”<sup>96</sup>, zaś zdaniem R. Talagi

zmiany zachodzące w krajowym systemie prawnym uzasadniają przyjęcie nowego sposobu postrzegania wytycznych. W tym kontekście „wytyczne wydawane przez ministra ds. rozwoju regionalnego są adresowane do «rozszerzonego» kręgu adresatów, a zatem nie tylko do organów administracji, ale także do wszystkich potencjalnych interesariuszy zainteresowanych udziałem w postępowaniach mających na celu dystrybucję środków finansowych pochodzących z programów operacyjnych.”<sup>97</sup> Reasumując „Ogólna

slacja administracyjna..., s. 267. Zob. też podobnie R. Lewicka, Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej (w:) P. Chmielnicki, A. Dybała (red.) Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, Warszawa 2009, s. 95.

91. R. Mędrzycki, Patologie związane z dysfunkcją niektórych przepisów instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (w:) D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.) Patologie w administracji publicznej, Warszawa 2009, s. 430-431.

92. M. Błachucki, Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego..., s.239.

93. Ibidem, s. 239-240.

94. J. Lang, Uwagi na temat prawnej struktury urzędowej interpretacji przepisów prawa (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego..., s. 229.

95. E. Bojanowski, K. Kaszubowski, Urzędowe akty wykładni..., s. 158.

96. Ibidem, s. 160.

97. R. Talaga, Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) Legislacja administracyjna..., s. 331.

ocena urzędowych aktów wykładni (...) nie jest jednoznaczna zarówno co do ich charakteru teoretycznego, jak i praktycznej przydatności. Ich ustawowe ugruntowanie w porządku prawnym może być reakcją na stan obowiązującego prawa, zwłaszcza w sytuacji wielości źródeł prawa, przedmiotowego zróżnicowania tego prawa, a także dużej zmienności w czasie.”<sup>98</sup>

Wyrazem działalności planistycznej administracji publicznej są różne **plany i programy**. Akty planowania mogą występować pod różną nazwą. Oprócz programów i planów wyróżnia się: strategie, priorytety, koncepcje, założenia, raporty, analizy, oceny.<sup>99</sup> Planowanie stanowi istotną rolę w działaniu administracji, ale nie jest zaliczane ani do prawnych form działania administracji, ani też do źródeł prawa. Niemniej jednak „Działalność planistyczna wykonywana przez organy administracji publicznej odgrywa istotną rolę w prawidłowym funkcjonowaniu każdego państwa, niezależnie od panującego tam ustroju.”<sup>100</sup>. W ocenie Z. Leońskiego podstawową formą sterowania w administracji są plany i programy, planowanie zaś to element kierownictwa i administrowania<sup>101</sup>. W związku z wstąpieniem Polski do UE oraz wskutek rozwoju funkcji menadżerskiej administracji w ostatnich latach wzrosła funkcja aktów planowania. Co do zasady akty planowania określają kierunek działania danego podmiotu w określonej dziedzinie, wskazują podmioty odpowiedzialne za jego wykonanie oraz określają konkretne zadania do wykonania w danej perspektywie czasowej dla której plan został przewidziany. Działalność administracji publicznej nie sprowadza się bowiem jedynie do aktu planistycznego, lecz także do zrealizowania założeń w nim zawartych. Przy tym „(...) należy odróżnić działalność planistyczną w sferze zewnętrznej oraz w sferze wewnętrznej administracji. W doktrynie odróżnia się bowiem planowanie własnej dzielności przez administrację od planowania dzielności innych podmiotów.”<sup>102</sup> Wskazuje się także, że akty te w zasadzie mają charakter wewnętrzny, gdyż skierowane są do organów odpowiedzialnych za podejmowanie konkretnych działań. Jednakże zdaniem I. Skrzydło – Niżnik<sup>103</sup> treść planów, programów czy strategii w sposób refleksywny wpływa na ich status prawny i jakość życia na danym terenie.

Problematyka prawnego charakteru aktów planowania wydaje się kontrowersyjna i brak jest jednolitości doktryny w tej materii. Warto jednak przytoczyć pogląd D. Dąbek<sup>104</sup> na temat nienormatywnego charakteru aktów planowania z wyjątkiem miejscowego planu zagospodarowania przestrzennego. Autorka wskazuje, iż akty tego typu cechuje: a) konkretny charakter (a nie abstrakcyjny, właściwy dla norm powszechnie obowiązujących), b) „można je przekraczać, zaś ich moc wyczerpuje się po wykonaniu konkretnie określonego jednego zadania”, c) „normy planowania określają zadania do wykonania (cel, jaki ma być osiągnięty), a nie nakazane lub zakazane działanie”<sup>105</sup>, d) mają czasowy charakter, e) wymagają konkretyzacji w innych aktach prawnych, f) mają charakter we-

98. E. Bojanowski, K. Kaszubowski, Urzędowe akty wykładni..., s. 161.

99. K. Właziak, O swoistych źródłach prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia (w:) P. Chmielnicki, A. Dybała (red.) Nowe kierunki działań administracji publicznej..., s. 115.

100. R. Stankiewicz, Prawotwórcza rola administracji..., s. 253.

101. Z. Leoński, Nauka administracji..., s.129.

102. R. Stankiewicz, Prawotwórcza rola administracji..., s. 256.

103. I. Skrzydło – Niżnik, Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego (w:) S. Dolata (red.) Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002, s. 115.

104. D. Dąbek, Prawo miejscowe..., s. 152-153.

105. ibidem, s.152.



wewnętrzny, gdyż są adresowane do organów np. samorządowych odpowiedzialnych za ich wykonanie.

#### **4. Cechy charakterystyczne źródeł prawa administracyjnego**

Cechami charakterystycznymi dla źródeł prawa administracyjnego są:

- 1) ich wielość i różnorodność w sensie składników gatunkowych (ustawy, rozporządzenia, uchwały, zarządzenia);
- 2) nie są one skodyfikowane za wyjątkiem postępowania administracyjnego;
- 3) większość źródeł pochodzi od samej administracji, co oznacza iż są one zarówno źródłami prawa, ale też przejawami działania administracji;
- 4) prawo administracyjne nie jest jednolite w sensie wyróżnienia go jako działu, gdyż dochodzi do dalszego jego podziału (subdyscypliny);
- 5) część źródeł prawa administracyjnego ma charakter prawa miejscowego, uwzględniającego uwarunkowania lokalne, a zatem nie występuje na obszarze całego państwa.<sup>106</sup>

Reasumując należy wskazać, iż znajomość aktów prawnych zarówno prawa powszechnie obowiązującego, jak i aktów prawa wewnętrznego na podstawie których działa administracja wydaje się niezbędna wśród pracowników administracji. Nie bez znaczenia są także swoje źródła prawa, które są coraz częściej wykorzystywane przez samą administrację.

**106.** J. Boć (w:) J. Boć (red.) Prawo administracyjne..., s. 60-61.

# Rozdział III

## Organizacja pracy biurowej w administracji

Administracja z łac. oznacza wykonywać, służyć, pomagać. „Można ją utożsamiać z wszelkim zarządzaniem, kierowaniem, zawiadywaniem, służeniem a nawet z gospodarowaniem”<sup>107</sup>. Administracja to jednocześnie struktura i działanie. „Struktura, która ma w sposób czynny, aktywny, wyposażony we władztwo zabiegać o dobro wspólne”<sup>108</sup>. Zatem administracja może być ujmowana jako „pewne działanie, a także pewna wyodrębniona organizacja (wyodrębniony zespół organów i ludzi, którzy są w nich zatrudnieni)”<sup>109</sup>. Jak z kolei stwierdził J.S.Langrod „organizacja – to planowe zgrupowanie elementów określonych przez wspólność ich zadania, to stworzenie i urządzenie aparatury tak pomyślanej, by była zdolna spełnić zakresiony jej cel. Aparatura ta – to najpierw zespół ludzki, połączony węzłem jedności ze względu na jego związek, jako całość ze wspólnym, przerastającym go celem i wyposażony w pewien zakres mocy, atrybucyj władczych i zwiadowczych – to następnie suma oddanych tym ludziom do rozporządzania środków rzeczowych. (...) Administracja w takim ograniczonym ujęciu – to ludzie zorganizowani po to, aby korzystając z przydzielonej im dziedziny aktywności (sfery działania) i rozporządzalnych rzeczy (środków działania), mogli spełniać swoje zadanie”<sup>110</sup>. Realizacja zadań administracji wymaga podjęcia szeregu czynności prawnych ale także mających charakter administracyjno-biurowy.

### 1. Pojęcie i cechy pracy biurowej

W starszej literaturze<sup>111</sup> wyróżniano pracę biurową w ujęciu wąskim i szerokim. Praca biurowa *sensu stricto* oznaczała czynności techniczne polegające na tworzeniu, przechowywaniu informacji w formie dokumentów. *Sensu largo* zaś – praca biurowa to zbieranie informacji i ich analizowanie oraz wydawanie na ich podstawie rozstrzygnięć. Przyjmując za J.Zapaszewiczem za pracę biurową należy uznać „ogół tych czynności, które mają na celu zbieranie i przygotowanie materiałów informacyjnych koniecznych do podjęcia decyzji (...)”<sup>112</sup>. Celem tej pracy jest zatem informacja. Do cech pracy biurowej można zaliczyć:

1. wykonywanie jej w biurze, przez które należy rozumieć administracyjną jednostkę organizacyjną zajmującą się gromadzeniem, przetwarzaniem i przechowywaniem informacji

107. M.Sthal (w:) red. M.Sthal, Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009, s. 13.

108. I.Lipowicz, (w:) red. Z.Niewiadomski, Prawo administracyjne, Warszawa 2011, s.23.

109. E.Ura, Prawo administracyjne, Warszawa 2010, s.80.

110. J.S.Langrod, Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. I, Kraków 1948, s.228-229.

111. E.Łopacińska, Praca biurowa i metody jej oceny, Warszawa 1980, Zeszyt 15 (137), s.7.

112. Cyt za J.Kekin, Organizacja pracy ..., s.10.

2. wykonywanie jej przy użyciu właściwych technicznych środków, np. urządzeń komputerowych
3. sposób jej wykonywania jest podobny<sup>113</sup>.

Jak wskazał P.Drzewiecki „jakkolwiek czynności biurowe nie są bezpośrednio wytwórczymi, to jednak ich rola jest ważna, a usprawnienie posiada doniosłe znaczenie (...) mianowicie czynności biurowe wkraczają w dziedzinę pracy kierowniczej i kontrolującej, dają obraz postępu, przebiegu zjawisk wytwórczych i syntezę całości, ujawniając ściśle rezultaty osiągnięte”<sup>114</sup>. W administracji publicznej czynności administracyjno-biurowe stanowią podstawową jej działalność. Na czynności te składa się praca biurowa czyli opracowywanie informacji niezbędnych do podjęcia decyzji, sporządzanie dokumentów i pism, zbieranie informacji dotyczących zakresu działania danej instytucji, ich rejestrowanie i klasyfikowanie. Czynności biurowe zatem charakteryzują się :

1. **masowością** – gdyż występują w każdej komórce organizacyjnej na stanowisku pracy;
2. **typowością** – polegają na typowych czynnościach takich jak pisanie. Z tą cechą związana jest także niezbędność czynności takich jak np. przyjmowanie pism, ich rejestracja czy wysyłanie. Dla nich też „ można ustalić jednolite metody i tryb postępowania bez względu na rodzaj jednostki ( komórki) organizacyjnej”<sup>115</sup>.
3. **periodycznością** – związane są z przygotowaniem tych samych lub podobnych materiałów w podobnych sprawach<sup>116</sup>.

Praca biurowa winna spełniać przymiot **sprawności**. Osiągnięcie tego celu jest możliwe dzięki wewnętrznej organizacji instytucji wewnątrz której czynności biurowe są wykonywane. Następuje to między innymi poprzez:

- „- opracowanie założeń dla struktury organizacyjnej i przyjęcie określonego systemu zarządzania,
- opracowanie schematu organizacyjnego,
- opracowanie ścisłej nomenklatury stanowisk,
- opracowanie symboliki komórek organizacyjnych i stanowisk,
- ustalenie ramowego zakresu czynności komórek i pionów,
- ustalenie podstawowych powiązań służbowych i funkcjonalnych między komórkami organizacyjnymi,
- ustalenie szczegółowych zakresów czynności stanowisk pracy,
- opracowanie instrukcji roboczych dla stanowisk pracy,
- opracowanie instrukcji obiegu dokumentów”<sup>117</sup>.

„W celu usprawnienia pracy biurowej należy podejmować działania polegające np. na:

- doskonaleniu metod pracy,
- zastosowaniu nowoczesnej techniki biurowej,
- doskonaleniu struktur organizacyjnych jednostek,
- doskonaleniu przepisów regulujących tryb załatwienia spraw,
- podnoszeniu kwalifikacji pracowników,
- właściwym doborze pracowników”<sup>118</sup>.

113. Por. Ibidem, s.12.

114. P.Drzewiecki, Doniosłość postępu w biurowości, Przegląd Organizacji 1927, Nr 11, s.13.

115. W.Czyżowski, Organizacja pracy biurowej. Cz.I, Warszawa 1972, s.10.

116. W.Mikołajczewska, T.Noch, Organizacja pracy ..., s.99.

117. W.Jarzębowski, Nowoczesne biuro..., s.82.

118. W.Mikołajczewska, T.Noch, Organizacja pracy biurowej..., s.99-100.

Powyższe działania usprawniają pracę i tryb załatwiania spraw, co sprzyja zadowoleniu klientów i pracowników.

Organizacja pracy biurowej może być ujmowana **statycznie lub dynamicznie**<sup>119</sup>. W pierwszym ujęciu oznacza budowę struktury organizacyjnej wraz z procedurami i powiązaniem. Dynamiczne podejście do organizacji pracy oznacza realizację zadań.

Proces organizacji składa się z kilku **etapów**:

1. etap specjalizacji ( podział pracy)
2. etap konfiguracji organizacyjnej ( określenie pionów, komórek, stanowisk)
3. etap centralizacji (pryzywanie uprawnień do wydawania decyzji)
4. etap standaryzacji ( opis typowych czynności)
5. etap formalizacji (tworzenie dokumentacji organizacyjnej)<sup>120</sup>.

Według T.Pszczółowskiego<sup>121</sup> zorganizowane działanie to cykl, na który składa się:

1. ściśle określenie celu działania;
2. ustalenie warunków i środków za pomocą których cel może zostać osiągnięty;
3. określenie planu uwzględniającego warunki i cele realizacji celów;
4. wykonanie planu
5. kontrolowanie sposobu realizacji celów i ewaluacja.

Organizując pracę biurową należy wziąć pod uwagę zasady wypracowane w doktrynie<sup>122</sup>, do których można zaliczyć m.in.:

1. **Zasadę doboru pracowników** – należy wziąć pod uwagę zarówno predyspozycje zawodowe, wykształcenie, jak też inne czynniki , np. stan zdrowia, umiejętność pracy w zespole itp.
2. **Zasadę podziału pracy** – uwzględnienie tej zasady pozwala uniknąć konfliktów kompetencyjnych między pracownikami.
3. **Zasadę harmonizacji czynności** – poszczególne działania muszą wzajemnie się przenikać, pozostawać w pewnych korelacjach i pozostawać w zgodzie z głównym celem instytucji.
4. **Zasadę nadzoru i kontroli** – celem tych czynności jest czuwanie nad zgodnością zamierzonych rezultatów z faktycznie osiągniętymi.
5. **Zasadę elastycznego działania** – zwaną inaczej zasadą operatywności, która pozwala na dostosowanie działania do zmieniających się warunków. Należy jednak pamiętać, że w przypadku administracji publicznej, działania zawsze muszą mieścić się w granicach prawa.

## 2. Struktura organizacyjna

Termin struktura organizacyjna oznacza wewnętrzną strukturę instytucji, jej podział na komórki organizacyjne<sup>123</sup>. Oznacza także ogół relacji organizacyjnych zachodzących w danym układzie. Pod pojęciem tym można także rozumieć zorganizowany zespół ludzki, zaś w ujęciu prakseologicznym to „ zespół ludzki osiągający cel ( lub cele) przy pomocy posiadanej aparatu-

<sup>119</sup>. T.Zawadzak, Podstawy organizacji i kierowania ....., s.41.

<sup>120</sup>. Ibidem, s.42.

<sup>121</sup>. T.Pszczółowski, Zasady sprawnego działania, Warszawa 1961, s.65.

<sup>122</sup>. W.Czyżowski, Organizacja pracy..., s.233-237.

<sup>123</sup>. W.Jarzębowski, Nowoczesne biuro. Organizacja i technika. Warszawa 1978, wyd. III, s.108.

ry”<sup>124</sup>. W każdej instytucji można wyróżnić cel całości oraz cele szczegółowe, stanowiące element celu całości. Struktura organizacyjna obejmuje zatem „nie tylko dokonanie podziału organizacyjnego instytucji na części, ale również grupę zjawisk określonych mianem funkcjonowania (działania)”<sup>125</sup>.

Struktura organizacyjna może być rozpatrywana w dwóch kontekstach: **statycznym** (stanowiącym przekrój jednostki) oraz **dynamicznym** (ukazującym relacje w danej jednostce czasu)<sup>126</sup>. Może być budowana w różny sposób przy uwzględnieniu różnych czynników takich jak cele, charakter instytucji czy terytorialny zasięg działania.

Do elementów strukturalnych instytucji należy zaliczyć:

- 1 - **komórki organizacyjne** występujące pod różnymi nazwami, np. departamenty, wydziały, referaty. Wielkość komórek determinuje rozpiętość kierowania nimi.
- 2 - **stanowiska pracy** (referent, radca prawny)

W większych instytucjach o rozwiniętej organizacji, elementami strukturalnymi są **jednostki organizacyjne**. Jednostka organizacyjna z kolei to „instytucja która jest prawnie i gospodarczo wyodrębniona oraz ma zdolność do samodzielnych działań prawnych, gospodarczych i organizacyjnych”<sup>127</sup>. Wewnętrzna struktura jednostki organizacyjnej uzależniona jest od czynników takich jak: podział pracy i specjalizacja oraz scalanie czyli łączenie podobnych czynności i grupowanie stanowisk oraz ich podporządkowanie jednemu kierownictwu<sup>128</sup>. Biorąc pod uwagę kryterium znaczenia jednostek organizacyjnych wyróżnia się jednostki działalności **podstawowej** (realizujące cele końcowe instytucji), **regulacyjnej** (zajmujące się wytyczaniem celów lub kontrolą instytucji) oraz **pomocnicze** (wykonujące funkcje polegające na obsłudze jednostek podstawowych)<sup>129</sup>. J. Zieleniewski<sup>130</sup> dokonał klasyfikacji jednostek organizacyjnych w oparciu o pełnione funkcje i wyróżnił jednostki realizujące **bezpośrednie cele** większej całości oraz takie, które realizując cele **pośrednio do** realizacji celów całości.

W strukturze organizacyjnej instytucji wyróżnia się wewnętrzny podział na: **piony**, komórki organizacyjne oraz **stanowiska pracy**<sup>131</sup>. Podział na piony stanowi odzwierciedlenie funkcji instytucji, np. pion administracyjny, finansowy. Na czele pionu stoi kierownik. Komórki organizacyjne mogą mieć charakter jednoszczeblowy (stanowiska pracy) lub wieloszczeblowy (np. departamenty, wydziały). Warto zwrócić uwagę na niebezpieczeństwo zbyt dużego rozdrobnienia struktur organizacyjnych, co może skutkować wydłużeniem drogi obiegu informacji, opóźnieniem w załatwianiu spraw, zacieraniem kompetencji i odpowiedzialności<sup>132</sup>.

Struktura organizacyjna poszczególnych jednostek nie ma charakteru stałego. Ulega modyfikacjom wynikającym przede wszystkim z faktu powierzania nowych zadań ale także ilości

skarg czy rozrostem czynności koordynacyjnych. Najczęściej zmiany obserwowane są na poziomie indywidualnych stanowisk pracy.

Prawidłowość struktury organizacyjnej wpływa na sprawne działanie, przez które można rozumieć skuteczność osiągnięcia celu, ekonomiczność ale także racjonalność i dokładność.

124. J. Zych, Poradnik pracownika administracji, Warszawa 1985r., s. 92.

125. Ibidem, s. 97.

126. J. Zieleniewski, Zasady organizacji pracy w administracji, Warszawa 1962, s. 42.

127. W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro. ..., s. 112.

128. Ibidem, s. 112.

129. J. Zieleniewski, Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969, s. 399-401.

130. J. Zieleniewski, Zasady organizacji pracy ..., s. 87.

131. W. Jarzębowski, Nowoczesne biuro..., s. 113.

132. Ibidem, s. 115.

W doktrynie pojawił się podział wprowadzony przez Ch.I.Barnarda na organizację **formalną** (świadomą) oraz **nieformalną** (nieświadomą), która jednak wywołuje kontrowersje, co do potrzeby tego rozróżnienia<sup>133</sup>.

### 3. Pojęcie instytucji

W doktrynie instytucje ujmuje się jako rzecz złożoną z personelu i aparatury. Do tak skonstruowanej definicji często dodaje się, iż jest to zespół ludzi mający wspólny cel wraz z zasobami w działaniu. Według W.Dawidowicza instytucja to zorganizowany zespół ludzi, który realizuje swoje cele w sposób długotrwały i ciągły oraz dysponuje w związku z tym zasobami naturalnymi takimi jak lokal, narzędzia pracy<sup>134</sup>.

Każda instytucja, jako podmiot zorganizowanego działania nie działa w odizolowaniu od innych podmiotów. Jednak jej powstanie poprzedza pojawienie się określonych potrzeb na konkretą działalność. Ich zaspokojenie stanowi impuls do sformułowania celu działania instytucji. Dopiero realizacja celu oznacza konieczność stworzenia instytucji, w której określony zespół pracowników wykorzystując dostępne środki realizuje wyznaczone cele. Korekta potrzeb skutkuje koniecznością modyfikacji celów, a co za tym idzie zadań instytucji.

#### 3.1. Typy struktur organizacyjnych instytucji

Struktura organizacyjna to budowa wewnętrzna wskazująca z jakich elementów składa się instytucja oraz jakie są między nimi powiązania i zależności. Wskazując na typy struktur organizacyjnych wskazuje się na podstawowe kryteria takie jak: rozpiętość kierowania oraz więzi organizacyjne<sup>135</sup>. Biorąc pod uwagę pierwsze z nich wyróżnia się:

- 1) **Struktury płaskie** – rozpiętość kierowania jest większa, duża liczba zespołów roboczych podporządkowana jest jednemu kierownikowi. Zaletą tej struktury jest szybkość przepływu informacji, wadą – ograniczenie bezpośrednich kontaktów kierownika z podwładnymi.
- 2) **Struktury smukłe** – wieloszczeblowe. Następuje tu zmniejszenie rozpiętości kierowania i lepszy kontakt kierownika z pracownikami. W strukturze tej występują liczne pośrednie stanowiska kierownicze między głównym kierownikiem a podwładnymi. Wadą systemu jest wydłużenie przepływu informacji. Zaletą zaś mniejsza liczba zespołów roboczych, „co wpływa na zwiększenie stopnia oddziaływania kierownictwa na bezpośrednich podwładnych”.<sup>136</sup>

Do najczęściej wymienianych w doktrynie struktur klasyfikowanych według kryterium więzi organizacyjnych należą:

- 1) **Struktura liniowa – zwana także hierarchiczną** - wzajemne oddziaływanie między członkami instytucji wyznaczone jest według prostej linii hierarchicznej zależności, np. dyrektorzy wydziałów. Każdy pracownik otrzymuje polecenie służbowe od kierownika, któremu podlega, kierownik ten zaś podlega kierownikowi naczelnemu. Strukturze tej zarzuca się małą

133. J.Zieleniewski, Zasady organizacji pracy ..., s.47.

134. W.Dawidowicz, Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970, s.15.

135. W.Jarzębowski, Nowoczesne biuro. Organizacja i technika. Warszawa 1978, wyd. III, s.115.

136. M.Jelowski, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s.88.

elastyczność oraz konieczność dużej wiedzy kierownika w zakresie działalności całej organizacji. Zaletą struktury tego typu jest łatwość rozgraniczeń kompetencyjnych pomiędzy jej poszczególnymi ogniwami. Wadą tej struktury jest mały stopień specjalizacji funkcji oraz duża odpowiedzialność głównego kierownika za całokształt działań. Bez wątpienia instytucja oparta na takiej strukturze nie sprzyja kreatywności pracowników, co może obniżać efektywność wykonywanych czynności. System ten jest efektywny w małych instytucjach, gdyż sprzyja jedności kierowania.

2) **Struktura funkcjonalna** – obok członu kierowniczego występują na tym samym szczeblu jeszcze inne człony kierownicze o wyspecjalizowanych funkcjach, np. z-ca dyrektora ds. kadrowych, główny księgowy. Pracownicy mogą otrzymywać polecenia od innych wyspecjalizowanych kierowników<sup>137</sup>. Bezpośredni przełożony wskazuje **co** powinno zostać wykonane, zaś komórki wyspecjalizowane, **jak** zadanie ma zostać wykonane<sup>138</sup>. „Podstawowa cecha struktury funkcjonalnej polega na powierzeniu określonych funkcji odpowiednio wyspecjalizowanym, fachowym komórkom organizacyjnym lub stanowiskom pracy na każdym szczeblu hierarchii organizacyjnej przy założeniu, że ich oddziaływanie w zakresie tej funkcji rozciąga się na wszystkie komórki organizacyjne i stanowiska pracy równorzędnego szczebla organizacyjnego i szczebli niższych”<sup>139</sup>. Zaletą tej struktury jest duża specjalizacja, wadą - zbytni podział odpowiedzialności, który może skutkować powstawaniem sporów kompetencyjnych oraz osłabienie więzi hierarchicznych przy jednoczesnym biurokratyzowaniu instytucji.

3) **Struktura sztabowa** - do instytucji o charakterze liniowym zostaje wprowadzony nowy członek o wyspecjalizowanej funkcji, tj. o charakterze opiniodawczo-doradczym. Ten typ struktur łączy w sobie elementy właściwe dla **struktur liniowych** („wyraźnie zarysowane jednoosobowe kierownictwo, jednostkowa odpowiedzialność, szybkość decyzji i sytuacja sprzyjająca samodzielnej inicjatywie na wszystkich szczeblach hierarchii”<sup>140</sup>) jak i **funkcjonalnych** („możność maksymalnego posługiwania się „radą kompetentną”<sup>141</sup>). Członek taki może występować w różnych formach organizacji- od prostych np. radca prawny, po jednostki sztabowe, np. resortowe instytuty naukowo badawcze podporządkowane ministrowi. Sztaby „konsultują zarówno szefa liniowego, jak i komórki funkcjonalne na niższych szczeblach organizacyjnych, zbierają informacje, wykonują analizy, opiniują projekty rozwiązań, przygotowują warianty decyzji itp.”<sup>142</sup> Nie posiadają zatem władztwa wyrażającego się choćby w podejmowaniu decyzji. Zaletą struktury tego typu jest łatwość koordynacji. Występuje tu jednak ryzyko usamodzielnienia się sztabów względem kierownika liniowego.

4) **Struktura techniczna** – ten typ jest mało rozpowszechniony, „jego szersze zastosowanie

można mieć miejsce w administracji gospodarczej i ogólnej, jeżeli za podstawowy surowiec reżimu technologicznego przyjmie się dobrze, rzetelnie sporządzoną i na czas dostarczoną informację niezbędną do wydania trafnych decyzji”<sup>143</sup>.

137. W.Jarzębowski, Nowoczesne biuro..., s.118.

138. T.Zawadzak, Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej, Warszawa 2009, s.50.

139. M.Jełowicki, Podstawy organizacji administracji...,s.89.

140. J.Zieleniewski, Zasady organizacji pracy w administracji, Warszawa 1962, s.84.

141. Ibidem, s.84.

142. T.Zawadzak, Podstawy organizacji i kierowania ..., s.52.

143. L.Zacharko, E.Zacharko, Organizacja pracy administracyjno-biurowej (Zagadnienia prawne), Bielsko- Biała 2005, s.11.

- 5) **Struktura macierzowa** – stanowi odejście od klasycznego biurokratycznego założenia, że struktura organizacyjna powinna charakteryzować się stałością i trwałością. Składa się z **dwóch elementów: stałego** – składa się z komórek organizacyjnych, jak w strukturach sztabowo-liniowych, **oraz zmiennego** – którą stanowią zespoły, składające się z pracowników różnych działów, powołane do wykonania określonych przedsięwzięć, a po ich wykonaniu zespoły się rozwiązują<sup>144</sup>. Wadą tej struktury jest podwójne podporządkowanie służbowe.
- 6) **Struktura hybrydowa** – ten model stanowi połączenie wcześniej wskazanych. Jego istota sprowadza się do włączenia do części zmiennej struktury macierzowej, komórek sztabowych pomagających kierownikom przedsięwzięć w realizacji ich zadań oraz funkcji.
- 7) **Struktura zespołowa** – jej istota sprowadza się do stworzenia zespołu o charakterze do-  
rażnym połączonym z powierzeniem konkretnego zadania. Skład osobowy zespołu tworzą pracownicy- fachowcy z różnych komórek organizacyjnych. Na czas wykonywania zadania są oni zwolnieni z obowiązków pracowniczych wynikających z zajmowanego stanowiska pracy, na którego wracają po wykonaniu zadania.

Trzy ostatnie struktury zaliczane są do kategorii tzw. nowoczesnych modeli struktur organizacyjnych<sup>145</sup>, łączą w sobie elementy podstawowych typów struktur.

Warto podkreślić, że współcześnie wskazane modele nie występują w czystej postaci.

## 4. Pojęcie biurokracji

Biurokracja stanowi formę organizacji administracji publicznej. Pomimo modyfikacji, jej istota pozostaje niezmienna. Zdaniem E.Knosali biurokracja, pomimo pejoratywnego znaczenia, ma także zalety do których należą: obiektywizm, standaryzacja, prawidłowość, efektywność, ugruntowane myślenie normatywne<sup>146</sup>. Pojęcie organizacji pracy biurowej jest zatem związane zarówno z biurokracją jak i biurokratyzmem rozumianym jako sposób funkcjonowania instytucji biurokratycznej.

Ten wieloznaczny termin pochodzi od francuskiego słowa *bureau* – biuro, urząd i greckiego *kratos* – władza, siła i oznacza przerost formalizmu w działalności urzędników. Terminem tym określa się system zarządzania, w którym decydującą rolę odgrywa administracyjny aparat urzędniczy. Oznacza model instytucji opartej na hierarchii organizacyjnej, ścisłym podziale pracy, specjalizacji pracowników i standaryzacji.

Twórcą modelu biurokracji był Max Weber. Jak wskazuje się w literaturze biurokracja w administracji wzrasta proporcjonalnie do rozbudowywania się administracji i wzrostu wymogów stawianych administracji przez obywatela<sup>147</sup>.

W doktrynie wyodrębniły się trzy znaczenia słowa biurokracja:

1. to rząd ze swoimi urzędami, a więc aparatem państwa złożonym z funkcjonariuszy mianowanych a nie wybieranych, zorganizowanych w sposób hierarchiczny i zależny od władzy suwerennej. W tym znaczeniu oznacza panowanie porządku i prawa ale jednocześnie oznacza rząd bez udziału obywateli.
2. pochodzi od Webera i oznacza racjonalizację wszelkiej działal-

<sup>144</sup>. Zob. Ibidem, s.11.

<sup>145</sup>. M.Jełowicki, Podstawy organizacji administracji ...,s.87.

<sup>146</sup>. E.Knosala, Zarys nauki administracji, Zakamycze 2005, s.77.

<sup>147</sup>. Ibidem, s.74.



ności zespołowej, która wyraża się w nadmiernej organizacji oraz rozwoju w jej ramach systemu bezosobowych przepisów dotyczących zarówno określenia funkcji i podziału odpowiedzialności, jak i ustaleniu przebiegu kariery zawodowej.

3. znaczenie pospolite, popularne, gdzie biurokracja oznacza powolność, rutynowość, skomplikowaną procedurę, niedostosowanie organizacji do potrzeb<sup>148</sup>.

M.Weber stworzył idealny typ biurokracji czyli aparatu administracyjnego władzy legalnej, na którą składa się:

- a - organizacja oparta na przepisach prawa,
- b - jasno ustalony podział kompetencji,
- c - dobór urzędników odbywa się na podstawie kwalifikacji , a nie pochodzenia czy pokrewieństwa,
- d - struktura oparta na hierarchii i odpowiedzialności niższych urzędników wobec wyższych urzędników,
- e - zawodowy charakter pracy administracyjnej i otrzymywanie przez urzędników wynagrodzenia za pracę,
- f - bezosobowość pracy urzędnika,
- g - dokumentacja pisemna działalności urzędniczej<sup>149</sup>.

Według Webera tak zorganizowana biurokracja odznacza się wysoką skutecznością i racjonalnością. Zasady racjonalizacji zachowań można wyodrębnić w dwie grupy: 1.dotyczące budowy organizacyjnej instytucji, 2.dotyczące zatrudniania i pracy w instytucji. W pierwszej grupie wymienia się zasady odnoszące się do ciągłości organizacyjnej funkcji, ścisłego ustalenia podziału zadań, hierarchii organizacyjnej, technicznego sposobu zarządzania, pisemnego sposobu komunikowania się. W drugiej – zwraca się uwagę na: podleganie bezosobowemu rozkazodawstwu, hierarchiczną budowę biura, zajmowanie stanowisk przez urzędników w sposób ściśle odpowiadający kompetencjom, swobodę instytucji w zakresie doboru kandydatów na stanowiska organizacyjne, selekcję kandydatów w oparciu o ich kwalifikacje, zapewnienie kariery zawodowej, poddanie urzędników systematycznej kontroli organizacyjnej<sup>150</sup>.

Koncepcje zaproponowane przez Webera stały się przedmiotem krytyki. Wśród krytycznych poglądów dotyczących biurokracji można spotkać takie:

- organizacja biurokratyczna jest zbyt hierarchiczna , co prowadzi do wydłużenia procesów decyzyjnych,
- ze względu na hierarchiczny układ urzędnicy państwowi na średnim szczeblu mają zbyt mało bodźców motywujących,
- klasyczna biurokracja jest zamkniętym systemem stojącym ponad społeczeństwem<sup>151</sup>.

Współcześnie mówi się także o tzw. **wirtualnej biurokracji**, która jest konsekwencją informatyzacji i stanowi „ etap rozwoju organizacji charakteryzujący się szerokim zastosowaniem narzędzi informatycznych w wewnętrznych strukturach i procesach ad-

148. M.Croizer, Biurokracja. Anatomia zjawiska, Warszawa 1967, s.16 i nast.

149. M.Weber, Wirtschaft Und Gesellschaft, Grundriss der verstehen-den Soziologie, wydanie piąte, Mohr Siebeck T7bingen 1980, s.128.

150. J.Zych, Poradnik pracownika administracji, Warszawa 1985, s.114-115.

151. Ch. Demmke, Służba cywilna w wybranych krajach europejskich : między tradycją a reformą, Łódź 2004, s.75-76.

ministracyjnych (tzw. back office)”<sup>152</sup>. W porównaniu do tradycyjnego ujęcia biurokracji, przymiotami biurokracji wirtualnej są:

- przesyłanie i przechowywanie dokumentacji w formie elektronicznej
- komunikowanie się drogą elektroniczną
- szerokie specjalizacje i uprawnienia urzędników
- przetwarzanie danych odbywa się w czasie rzeczywistym lub zbliżonym do niego
- informacja podlega ciągłej aktualizacji i monitoringowi<sup>153</sup>.

Skutkiem, a jednocześnie pożądanym celem, biurokracji wirtualnej jest poprawna efektywności działania administracji oraz zwiększenie transparentności względem klientów administracji.

Mając na względzie powyższe ustalenia można przyjąć, iż współcześnie biurokracja ma nieco odmienne znaczenie od pierwotnego i oznacza „system, a nawet zjawisko społeczne, kulturowe i polityczne polegające na wytworzeniu pewnego stylu zarządzania lub administrowania”<sup>154</sup>.

Warto także zwrócić uwagę na inne poglądy dotyczące sposobu wykonywania pracy przez urzędników, jak chociażby **prawo Northcote’a Parkinsona**. Zgodnie z nim liczba urzędników wzrasta niezależnie od pracy, która jest do wykonania. Urzędnicy przysparzają sobie wzajemnie pracy, a każdy z nich pragnie mnożyć podwładnych.

## 5. Pojęcie i cechy stanowiska pracy

Już J.Homplewicz podkreślał, że „stanowisko pracy jest najmniejszą częstką organizacji formalnej, a także podstawowym elementem każdej struktury organizacyjnej”<sup>155</sup>.

Miejszem procesu pracy, także w administracji jest **stanowisko**. Pierwszym elementem konstrukcyjnym struktury organizacyjnej jest projektowanie stanowiska. Praca wykonywana jest w biurze. Przy czym termin **biuro** może być rozumiany **dwojako**: w **znaczeniu funkcjonalnym** - jako instytucja lub jej część, do których należy gromadzenie i wydawanie dokumentów, prowadzenie korespondencji, obsługa klientów bądź w **ujęciu materialnym** jako lokal tej instytucji. Potraktowanie biura jako lokalu oznacza także konieczność określenia wymagań, jakie musi spełnić pracodawca, w tym przede wszystkim wymagania stawiane przez przepisy dotyczące bezpieczeństwa i higieny pracy<sup>156</sup>.

Organizacja pracy to z kolei proces, który ma na celu zapewnienie sprawności działania jednostki.

Podobnie dwojako można interpretować pojęcie organizacji stanowiska pracy. W pierwszym kontekście organizacja ta polega na zestawieniu środków i sposobu ich użycia w taki sposób, który umożliwia wykonawcy realiza-

**152.** A.Pawłowska, Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów. Służba Cywilna, jesień-zima 2003/2004, Nr 7, s.124.

**153.** J.E.Foutain, Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change. Washington D.C. 2001r., s.61, cyt. za: A.Pawłowska, Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów. Służba Cywilna, jesień-zima 2003/2004, Nr 7, s.125.

**154.** M.Jełowicki, Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998, s.30.

**155.** Cyt. za J.Kekin, Organizacja pracy biurowej, Katowice 1981r., s.30.

**156.** Szerzej na ten temat zob. Z.Wieczorek, BHP w biurze i urzędzie. Organizacja stanowiska pracy pracownika administracyjno-biurowego. Warszawa 2011.

cję postanowionego zadania. **Stanowisko pracy** to pomieszczenie lub jego część wyodrębniona od innych pomieszczeń przez to, że służy do pracy jedno lub kilku osobowego zespołu ludzi ściśle ze sobą współpracujących przy określonym zadaniu lub grupie zadań.

Drugie ujęcie terminu „**stanowisko pracy**” oznacza miejsce zajmowane przez pracownika w określonej organizacji rozpatrywane ze względu na przypadające na danego pracownika działania częściowe wynikające z podziału pracy<sup>157</sup>. Jest to jednoosobowy podmiot zorganizowanego działania.

**Opis stanowiska pracy** to zbiór informacji o celu stanowiska i treści wykonywanej pracy<sup>158</sup>. Jak podkreśla S.Kowalewski<sup>159</sup> za trzon opisu stanowiska pracy należy uznać trzy elementy: **zadania**, dla których tworzone jest stanowisko, **uprawnienia** niezbędne do wykonywania zadań i obowiązków oraz wskazanie **zakresu odpowiedzialności**. Niektórzy autorzy prezentują szerszy katalog składników opisu stanowiska, dodając do powyższych: nazwę stanowiska ze wskazaniem służbowego podporządkowania, funkcje pracownika, więzi stanowiska pracy, kryteria oceny pracy, określenie podstawy odpowiedzialności<sup>160</sup>.

W doktrynie podkreśla się, że **obowiązki** pracownika powinny być określane według techniki **SMART**:

- **S** – specific – precyzyjne i pełne określenie obowiązków
- **M** – measurable – obowiązki mają być „mieralne”
- **A** – achievable – możliwe do osiągnięcia
- **R** – relevant – istotne, wymagające pracy
- **T** – timed –realizowane terminowo.

Dokonując opisu stanowiska pracy, należy pamiętać o tym że ma z niego wynikać miejsce, jakie zajmuje w instytucji. Stanowisko istnieje po to, aby realizować cele organizacji. Zadania i obowiązki są efektem podziału pracy. Zadania są formą uszczegółowienia obowiązków. Uprawnienia do podejmowania decyzji to implikacja zadań i obowiązków. Zakres kompetencji decyzyjnych wyznaczony jest przepisami prawa materialnego jak i proceduralnego<sup>161</sup>. Z kolei zakres odpowiedzialności wyznaczony jest przez miejsce i rolę jaką pełni konkretne stanowisko w organizacji. Dokonując określenia zakresu odpowiedzialności należy wskazać zarówno to, za co pracownik odpowiada, jak i warunki w jakich odpowiedzialność może być egzekwować. Do przepisów prawnych przewidujących odpowiedzialność, w tym odpowiedzialność pracownika należy zaliczyć: przepisy prawa pracy, prawa cywilnego, administracyjnego oraz karnego.

## 5.1. Elementy opisu stanowiska pracy

157. M.Armstrong, Zarządzanie zasobami ludzkimi, Kraków 2005

158. W.Mikołajczewska, T.Noch, Organizacja pracy biurowej. Wybrane zagadnienia. Gdańsk 2007, s.15-16.

159. S.Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s.21.

160. I.L.Bacziło, Organizacja truda służaszczych, w: Służaszczyj sowiet-skiego gosudarstwiennoego aparata, Moskwa 1970, s.110, cy. Za S.Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s.24.

161. I.L.Zacharko, E.Zacharko, Organizacja pracy administracyjno-biurowej ..., s.13.

Elementy opisu stanowiska powinny zawierać:

1. dane identyfikujące – nazwa stanowiska i jego miejsce w strukturze organizacyjnej
2. cel istnienia stanowiska – przyczyna dla której dane stanowisko zostało utworzone
3. wymagania kwalifikacyjne ko-

nieczne do pełnienia obowiązków na danym stanowisku trojakiemu rodzajowi:

- a - wiedza tj. wykształcenie
- b - umiejętności – potrzebne do prawidłowego wykonywania konkretnych prac na danym stanowisku
- c - predyspozycje osobowe
- 4. podstawowy zakres obowiązków i czynności wykonywanych na danym stanowisku<sup>162</sup>.

Prezentując przykładowy opis stanowiska pracy J. Zych wskazał na następujące jego elementy:

- 1. cel końcowy
- 2. cele pośrednie
- 3. funkcje i obowiązki
- 4. usprawnienia
- 5. zakres odpowiedzialności<sup>163</sup>

Warto także pamiętać o zasadach *savoir-vivre*, które także znajdują zastosowanie w administracji zarówno w relacjach służbowych jak i kontaktach z klientami administracji<sup>164</sup>.

## 5.2. Rodzaje stanowisk pracy w administracji

W strukturze organizacyjnej występują dwa rodzaje stanowisk:

- a - **kierownicze** – będące samodzielnymi komórkami organizacyjnymi,
- b - **wykonawcze** – stanowią część składową wieloosobowych komórek organizacyjnych, np. wydziałów.

Funkcje kierownicze zostały sklasyfikowane przez Henri'ego Fayolę w następujący sposób: „przewidywanie, organizowanie, rozkazywanie, kontrolowanie i koordynowanie”<sup>165</sup>. Można je również pogrupować na: funkcje merytoryczne, organizatorskie oraz opiekuńczo-wychowawcze<sup>166</sup>. A. Oleksiejczuk i E. Oleksiejczuk do podstawowych czynności kierowniczych zaliczyły: planowanie, organizowanie, przewodzenie, kontrolowanie<sup>167</sup>.

Według Gulick **funkcje kierownicze** powinny sprowadzać się do tzw. koncepcji **POSD-CORB**:

- **P** – planning – ustalania zadań i celów
- **O** – organizing – budowanie struktury w celu koordynacji zadań
- **S** – staffing – dobór kadry
- **D** – directing – decydowanie
- **CO** – co-ordinating – koordynowanie elementów organizacji
- **R** – reporting – informowanie o wykonanych zadaniach
- **B** – budgeting – czuwanie nad budżetem<sup>168</sup>

W konkluzji warto podkreślić, iż bez względu na charakter stanowiska pracy właściwa organizacja stanowiska pracy sprzyja:

<sup>162</sup>. W. Mikołajczewska, T. Noch, Organizacja pracy biurowej..., s. 24-25.

<sup>163</sup>. J. Zych, Poradnik pracownika ..., s. 111-112.

<sup>164</sup>. Szerzej na ten temat zob. G. Myśliwiec, *Savoir-vivre* w administracji, Warszawa 2010r.

<sup>165</sup>. T. Zawadzki, Podstawy organizacji i kierowania ..., s. 67.

<sup>166</sup>. W. Kieźun, Podstawy organizacji i zarządzania, Warszawa 1980r., s. 287.

<sup>167</sup>. A. Oleksiejczuk, E. Oleksiejczuk, Organizacja stanowiska pracy, zarządzanie biurem (w:) red. E. Mitura, Organizacja pracy biurowej, Warszawa 2009r., s. 44.

<sup>168</sup>. H. Steinmann, G. Schreyögg, Zarządzanie – podstawy kierowania przedsiębiorstwem, Wrocław 1998r., s. 201.

- specjalizacji pracowników
- samodzielności pracowników
- „ułatwia politykę kadrową, zwłaszcza dobór pracowników, ustalenie norm obsady kadrowej, szkolenie pracowników,
- ułatwia kontrole pracy i ocenę pracowników, ich obciążenie pracą, motywację,
- wprowadza określony porządek w instytucji, dyscyplinuje zespół i tym samym ułatwia pracę kierownika”<sup>169</sup>.

### 5.3. Zasady organizacji indywidualnego stanowiska pracy

Tworząc indywidualne stanowisko pracy należy wziąć pod uwagę pewne zasady, dzięki którym praca w jednostce organizacyjnej będzie wykonywana efektywnie.

Katalog takich dyrektyw został sformułowany m.in. przez S.Kowalewskiego<sup>170</sup>, który zaliczył do nich:

1. **ZASADĘ PRZYSTOSOWALNOŚCI** – tworząc stanowisko pracy należy ustalić taki zakres zadań, aby z jednej strony ich wykonanie było w ogóle możliwe przez osobę dysponującą właściwym zasobem wiedzy, wykształcenia i doświadczenia a z drugiej żeby wykonywane zajęcia mieściły się w głównym celu istnienia instytucji, w której praca ma być wykonywana.
2. **ZASADĘ NALEŻYTEJ SZCZEGÓŁOWOŚCI** – zasada ta odnosi się do stopnia szczegółowości opisu zadań i obowiązków. Bez wątplenia opis stanowiska powinien być tak sporządzony aby powierzone zadania nie dublowały się ponad miarę albo nie powstawała tzw. luka w zakresie zadań realizowanych w danej jednostce organizacyjnej. Porównanie opisów powinno pozwolić ocenić niedociążenie lub przeciążenie pracownika na określonym stanowisku.
3. **ZASADĘ MIERNIKÓW** – związana z efektami pracy. Spis zadań i obowiązków nie może być poddawany dowolnym interpretacjom, ale powinien wskazywać na efekty zależne od pracownika. „ Miernik powinien być traktowany jako niezbędna część określenia zadania, wyznaczająca jego ilościowe i jakościowe granice”<sup>171</sup>.
4. **ZASADĘ WAGI GATUNKOWEJ** w opisie należy określić wagę ( znaczenie) zadań, wskazując, które z nich mają charakter główny , a które subsydiarny. Zachowanie tej zasady zapobiega mieszaniu celów.
5. **ZASADĘ RÓWNOMIERNOŚCI BODŹCÓW I NACISKÓW** – zwana prawem Greshmana, a w Polsce – Kopernika, polega na zastępowaniu problematyki mniej konkretnej bardziej konkretną<sup>172</sup>. Ściśle wiąże się z ww zasadą, bowiem jeżeli zadanie jest precyzyjnie określone wraz z miernikiem jego wykonania to każde niedociągnięcie jest zauważalne przez przełożonego, zatem występuje element nacisku.

6. **ZASADĘ SAMOREALIZACJI** – możliwa do zrealizowania w przypadku wykonywania pracy, która odpowiada zainteresowaniom pracownika. Osiągnięcie tego celu jest moż-

169. T.Zawadzak, Podstawy organizacji i kierowania ..., Warszawa 2009, s.48.

170. S.Kowalewski, Teoria struktury administracji państwowej, Warszawa 1973, s.26-46.

171. Ibidem, s.31.

172. Ibidem, s.37.

liwe m.in. wówczas, gdy wykonywana praca ma charakter samodzielny i wykorzystuje wiedzę i doświadczenie pracownika. Pracownik powinien być zadowolony z wykonywanej pracy.

7. **ZASADĘ DOSKONALENIA KADR** – zasada ta może mieć charakter formalny i zostać przewidziana w akcie normatywny odnoszącym się do określonych pracowników administracyjnych. Jednakże brak stosowanych zapisów ustawowych nie powinien wyłączać możliwości doskonalenia pracowników, gdyż zapewnia to zarówno lepsze wykonywanie zadań i obowiązków (np. przy użyciu nowoczesnych technik lub metod) oraz pozwala poszerzyć kompetencje pracownika.

Oprócz wskazanych zasad znane są jeszcze inne, jak np.:

1. **ZASADA AUTOMATYCZNEGO ZASTĘPSTWA NIEOBECNYCH** – w każdym wykazie zadań i obowiązków powinna być zawarta informacja o konieczności opanowania problematyki dwóch sąsiednich stanowisk pracy. Jest to niezbędne aby zapewnić ciągłość i harmonijność pracy administracji, bez paraliżu wynikającego bądź to z niedyspozycji bądź z planowanego urlopu.
2. **ZASADA HARMONIZACJI DZIAŁAŃ POMIĘDZY POSZCZEGÓLNYMI STANOWISKAMI PRACY** – zasada ta stanowi dopełnienie wspomnianej wyżej zasady należytej szczegółowości.

W starszej literaturze<sup>173</sup>, J.Homplewicz, wyróżnia także zasady odnoszące się do zadań na stanowisku pracy zaliczając do nich zasadę :

- kompleksowości
- jednorodności zadań i funkcji
- określania zadania podstawowego
- szczegółowości określania funkcji
- określania kryteriów oceny kontroli i nadzoru
- dokładnej odpowiedzialności
- samodzielności i samokontroli
- stałego doskonalenia.

173. J.Homplewicz, Teoria organizacji i kierownictwa, Katowice 1979, s.233-237.

# Rozdział IV

## Systemy kancelaryjne i obieg dokumentów

Postępowanie z dokumentami, zarówno otrzymywanymi przez administrację jak też wysłanymi na zewnątrz, ma sformalizowany charakter. Takie rozwiązanie przynosi korzyści chociażby w postaci łatwego ustalenia miejsca, w którym dokument „utknął” a w konsekwencji ustalenia przyczyn niedrożności komunikacji. Czynności kancelaryjne mogą być wykonywane w jednym z dwóch systemów, a o ich wyborze decyduje kierownik jednostki.

### 1. Systemy kancelaryjne

Punktem wyjścia obiegu pism jest ich wpływ i system rejestracji. Te wstępne czynności, obok łączenia spraw w akta sprawy, łączenia akt spraw jednostki kancelaryjne oraz układania jednostek kancelaryjnych<sup>174</sup>, składają się na system kancelaryjny. **System kancelaryjny zatem to zasady postępowania z dokumentami.** Wyróżnia się trzy podstawowe systemy kancelaryjne.

#### 1.1. System dziennikowy

System ten polega na rejestracji wszystkich pism wpływających i wysyłanych. Jest oparty o dziennik podawczy i wymaga rzetelnych wpisów przez okres roku kalendarzowego, po czym księga jest zamykana i zakłada się kolejny dziennik na następny rok. Nadany numer pozwala zidentyfikować pismo w obiegu urzędowym. W systemie tym stosunkowo łatwo ustalić zdarzenie polegające na wpływie dokumentu czy jego ekspedycji, ale trudno wskazać na jakim etapie jest sprawa<sup>175</sup>.

Występuje zasadniczo w dwóch postaciach: **jednodziennikowy, dwudziennikowy**. W tym pierwszym pisma wysyłane i wpływające rejestruje się w jednym dzienniku korespondencyjnym – po lewej stronie - otrzymane, po prawej - wysyłane<sup>176</sup>. W systemie dwudziennikowym, występują dwa dzienniki ,gdzie jeden nazywa się **księgą kancelaryjną**, drugi - **podawczą**. W tym przypadku rejestracji podlegają z jednej strony ( lewej) pisma przychodzące, z drugiej ( prawej) wychodzące. System dwudziennikowy jest bardzo pracochłonny, a jego prowadzenie wymaga wykwalifikowanej kadry. Opiera się na ciągłej rejestracji, co opóźnia

obieg pism. W dzienniku takim zamieszcza się takie informacje jak: data wpływu pisma, krótka treść określająca sprawę, nazwa lub symbol komórki organizacyj-

174. H.Robótka, Współczesna biurowość. Zagadnienia ogólne, Toruń 2010, s.42.

175. B.Kozuch, Organizacja obiegu korespondencji (w:) red. E.Mitura, Technika biurowa, Warszawa 2007, s.139.

176. E.J. Witek, Technika biurowa, Poznań 2011, s.122.

nej, której przekazano pismo, nazwisko referenta<sup>177</sup>. Niektórzy<sup>178</sup> autorzy wyróżniają trzeci rodzaj systemu dziennikowego – **wielodziennikowy**, w którym występuje większa liczba dzienników o charakterze tematycznym.

Kolejność **czynności w systemie dziennikowym jest następująca**:

- kancelaria przyjmuje i rejestruje pismo w dzienniku kancelaryjnym,
- tak zarejestrowane pismo kancelaria przesyła do komórki organizacyjnej ( za pokwitowaniem), po czym następuje powtórna rejestracja w dzienniku korespondencyjnym komórki,
- pismo jest przekazywane ( za pokwitowaniem) referentowi, który rejestruje pismo w dzienniku komórki,
- komórka organizacyjna przekazuje odpowiedź na pismo do sekretariatu (za pokwitowaniem) w celu ekspedycji,
- kancelaria rejestruje wysłane pismo w dzienniku korespondencyjnym<sup>179</sup>.

W systemie dziennikowym możliwa jest skuteczna kontrola załatwianych spraw, gdyż system ten dyscyplinuje pracowników w zakresie rejestracji dokumentów<sup>180</sup>.

System tego typu występuje po dziś dzień w jednostkach organizacyjnych o nieskomplikowanej strukturze, jak np. szkoła czy kancelaria notarialna.

## 1.2. System bezdziennikowy

W systemie bezdziennikowym nie rejestruje się pojedynczych pism, lecz załatwione sprawy. Rejestracji dokonuje referent. Występuje tutaj wykaz akt. Wykaz ten jest formularzem, w którym należy podać: rok, imię i nazwisko załatwiającego sprawę, symbol komórki organizacyjnej, symbol teczki, tytuł teczki wg rzeczowego wykazu akt, określenie sprawy, wskazanie wnoszącego, znak pisma, daty wszczęcia i zakończenia postępowania. Rzeczowy wykaz akt powstaje na skutek klasyfikacji akt wytwarzanych w konkretnej komórce organizacyjnej. W literaturze wskazuje się na dwa rodzaje rzeczowych wykazów akt:

**a. jednolity** – właściwy dla wszystkich komórek organizacyjnych konkretnej instytucji.

**b. strukturalny** – stosowany w wielkich instytucjach. W tym przypadku poszczególne komórki organizacyjne tworzą własny system haseł i symboli klasyfikacyjnych.

Tworząc rzeczowy wykaz akt należy uwzględnić następujące zasady:

- przy tworzeniu haseł należy brać pod uwagę nie tylko aktualnie tworzoną dokumentację ale także tę przewidywaną;
- hasła klasyfikacyjne muszą się wyraźnie różnić;
- należy unikać zbyt ogólnikowych haseł;
- hasła niższego i wyższego rzędu muszą być ze sobą logicznie powiązane<sup>181</sup>.

Pierwsze próby wprowadzenia tego systemu związane są z prowadzeniem Uchwały Rady Ministrów z dnia 24 sierpnia 1931r. o przepisach kancelaryjnych w administracji publicznej<sup>182</sup>. O tego rodzaju systemie można mówić jeżeli w podmiocie występuje „rejestracja pism w spisach spraw, zakładanych dla niektó-

<sup>177</sup>. W. Czyżowski, Organizacja pracy biurowej. Cz.I, Warszawa 1972, s. 137.

<sup>178</sup>. B. Kożuch, Organizacja obiegu korespondencji w: red. E. Mitura, Organizacja pracy biurowej, Warszawa 2009, s. 102.

<sup>179</sup>. E. Jendrzeczak, Korespondencja biurowa, Warszawa 2006, s. 17.

<sup>180</sup>. A. Komosa, Technika biurowa, Warszawa 1996, s. 15.

<sup>181</sup>. E.J. Witek, Technika ..., s. 127.

<sup>182</sup>. Mon. Pol. Nr 196, poz. 273.



rych jednostek kancelaryjnych; znakowanie pism i jednostek kancelaryjnych według jednolitego rzeczowego wykazu akt<sup>183</sup>. W związku z tym w administracji publicznej występuje system bezdziennikowy, który jest oparty na jednolitym rzeczowym wykazie akt. W systemie tym namiastką dziennika podawczego jest dziennik korespondencyjny. „Zmieniła się także rola wykazu akt, który w systemie bezdziennikowym odgrywa ważną rolę w fazie rejestrowania spraw, ponieważ na jego podstawie następuje przydzielenie sprawy do określonej grupy tematycznej (jednostki kancelaryjnej), a kod w postaci symbolu tej grupy wchodzi w skład znaku sprawy (...)”<sup>184</sup>.

Stosowanie bezdziennikowego systemu kancelaryjnego wymaga spełniania kilku warunków:

1. dokładny podział zadań między poszczególnymi komórkami organizacyjnymi;
2. opracowanie rzeczowego wykazu akt, który pozwoli zakwalifikować sprawę do określonej kategorii;
3. wysoki poziom merytoryczny pracowników, co stanowi gwarancję należytego wykonywania powierzonych zadań<sup>185</sup>.

**Czynności wykonywane z systemie bezdziennikowym** są następujące:

- kancelaria przyjmuje pismo, nie rejestruje go a w polu wpływu umieszcza pieczętkę wpływu,
- z kancelarii następuje przekazanie pisma do komórki organizacyjnej,
- kierownik komórki organizacyjnej wyznacza pracownika (referenta), któremu przekazuje sprawę do rozpoznania,
- pracownik (referent) dokonuje rejestracji pisma w spisie spraw,
- po załatwieniu sprawy referent przekazuje pismo do sekretariatu w celu jego ekspedycji,
- eferent przechowuje kopię pisma załatwiającego sprawę.

Wprowadzenie systemu bezdziennikowego nie oznacza rezygnacji z innych rejestrów kancelaryjnych, jak np. rejestr skarg i wniosków.

### 1.3. System mieszany

Stanowi połączenie systemu dziennikowego i bezdziennikowego. W systemie tym pismo początkowo jest identyfikowane poprzez **znak z dziennika podawczego**, a po zakończeniu sprawy – na podstawie **znaku z wykazu akt**.

Niektórzy autorzy<sup>186</sup> jako rodzaj systemu kancelaryjnego wskazują **komputerowy system kancelaryjny**, który dzięki systematycznemu zamieszczeniu informacji o pismach i czynnościach pozwala szybko ustalić, np. ilość wpływających w danym przedziale czasu pism. System ten pozwala na wyeliminowanie zbędnych czynności rejestracyjnych. Wydaje się jednak, że jest to nie tyle typ systemu kancelaryjnego, co metoda za pomocą której stosuje się dwa wyżej wskazane systemy.

Dokonując wyboru systemu kancelaryjnego należy uwzględnić cel jakiemu ma służyć rejestracja pism.

183. H.Robótka, Współczesna biurowość..., s.43.

184. Ibidem., s.76.

185. W.Czyżowski, Organizacja pracy ..., s.139.

186. E.J. Witek, Technika ..., s.128.

## 2. Przyjmowanie i obieg dokumentacji

Obieg pism w jednostce organizacyjnej ustala instrukcja kancelaryjna. Właściwa organizacja obiegu pism przyczynia się do sprawnego działania instytucji. W dużym uproszczeniu można wyróżnić następujące ogniwa obiegu dokumentacji:

A. **przyjmowanie pism** – na tym etapie kancelaria, do której wpłynęło pismo podejmuje następujące czynności:

- „- sprawdza czy pismo zostało prawidłowo skierowane
- otwiera korespondencję i ponownie sprawdza czy pismo zostało prawidłowo skierowane
- sprawdza zgodność załączników z liczbą wyszczególnioną w piśmie”<sup>187</sup>.

Dodatkowo pracownicy kancelarii odbierając przesyłki powinni zwrócić szczególną uwagę na to, czy przesyłka:

- „nie została uszkodzona,
- nie zawiera rzeczy wartościowych ( pomimo, że została nieoznakowana),
- nie zawiera pisma z klauzulą „tajne” ( pomimo, że została nieoznakowana)”<sup>188</sup>.

B. **rejestracja pisma** – na piśmie zamieszcza się pieczętkę wpływu, w którą wpisuje się datę wpływu, liczbę załączników oraz podpis. Następnie ewidencjonuje się pismo w dzienniku korespondencyjnym albo w spisie spraw. Nadsyłana dokumentacja jest dzielona na tworzącą akta sprawy oraz nietworzącą akt sprawy. **Dokumentacja tworząca akta sprawy** otrzymuje znak, który musi spełniać cechę trwałości, co oznacza, że „dana sprawa winna być od momentu zarejestrowania (wpływu) do czasu archiwizacji identyfikowana pod konkretnym znakiem – sygnaturą, co umożliwi zapoznanie się z dokumentacją sprawy przez pracowników podmiotu jak i zainteresowane strony postępowania, w zakresie, w jakim mają możliwość zapoznania się z aktami sprawy”<sup>189</sup>. **Dokumentacja nietworząca akta sprawy** są z kolei takie dokumenty, które nie są przydatne z punktu widzenia załatwienia sprawy, np. zaproszenia, niezamawiane oferty, które nie zostały wykorzystane, listy obecności, karty urlopowe, środki ewidencyjne archiwum zakładowego.

C. **rozdzielanie pism** – w pierwszej kolejności może być dokonywana dekretacja czyli przekazanie pisma do właściwej komórki organizacyjnej. Dekretacji najczęściej dokonują pracownicy kancelarii. Następnie kierownicy komórek organizacyjnych przekazują sprawy konkretnym pracownikom. Pracownik (referent) dokonuje rejestracji w spisie spraw, który jest dołączony do teczki. „Sekretariaty komórek organizacyjnych otrzymują korespondencję w specjalnych teczkach lub pojemnikach z odpowiednim napisem, np. korespondencja wpływająca”<sup>190</sup>. Innym sposobem odbioru pism jest ich umieszczenie w opisanej przegródce oraz pokwitowanie ich odebrania. Przesyłki wymagające natychmiastowego doręczenia wydziały przekazyują sobie wzajemnie bez pokwitowania przez pracowników. Na korespondencji przewidzianej do załatwienia kierownik umieszcza **dyspozycje**, które zawierają następujące informacje: osoba odpowiedzialna

<sup>187</sup>. E.Jendrzejczak, Korespondencja ..., s.25.

<sup>188</sup>. E.Kujan, Przyjmowanie korespondencji przez kancelarię ogólną (w:) red. E.Kujan, M.Sendler, Zarządzanie dokumentacją z sektora publicznego”, Warszawa 2009, s.65.

<sup>189</sup>. P.Kral. Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instrukcją sporządzania” Gdańsk 2011, s.23.

<sup>190</sup>. E.Kujan, Przekazywanie korespondencji komórkom organizacyjnym (w:) red. E.Kujan, M.Sendler, Zarządzanie dokumentacją z sektora publicznego”, Warszawa 2009, s.85.

za sprawę, sposób załatwienia sprawy, termin załatwienia sprawy, data dekretacji<sup>191</sup>. Doпуска się także stosowanie skrótów, wśród których do najczęstszych należą: „**p.m.** – „proszę mówić” oznacza że otrzymujący wpływ powinien w tej sprawie mówić z wydającym dyspozycję przed przystąpieniem do załatwienia sprawy; **p.r.** – „proszę referować” - oznacza że otrzymujący wpływ po przygotowaniu projektu załatwienia, powinien omówić go z wydającym dyspozycję; **m.a.** – „moja aprobatą” – oznacza, że wydający dyspozycję zachowuje dla siebie ostateczną decyzję załatwienia; **m.p.** – oznacza, że wydający dyspozycję zastrzega sobie prawo do podpisania czystopisu załatwienia; **a.a.** – oznacza, że pismo należy dołączyć do akt sprawy”<sup>192</sup>.

D. **załatwienie sprawy** – pracownik zbiera niezbędne informacje w celu załatwienia sprawy. Może też skierować się do strony postępowania o dostarczenie dodatkowych dowodów ( np. dokumentów urzędowych), które są niezbędne do załatwienia sprawy. Następnie pracownik przygotowuje projekt pisma, który przedkłada do aprobaty kierownikowi komórki organizacyjnej. Jeżeli projekt spotka się z aprobatą, pracownik przygotowuje czystopis, który podpisuje osoba upoważniona do wydawania pism określonego rodzaju.

E. **wysłanie pisma** – pismo może wysłane przy pomocy operatora pocztowego, drogą elektroniczną ( dla obiegu EZD) albo może być doręczone przez upoważnionych pracowników instytucji. Podmioty, które „wysyłają dużą ilość przesyłek poleconych posługują się pocztową książką nadawczą”<sup>193</sup>. Książka ta stanowi potwierdzenie nadania pisma w konkretnym dniu.

Czynności kancelaryjne mogą być wykonywane bądź to w **systemie EZD** (system teleinformatyczny do elektronicznego zarządzania dokumentacją) lub w **systemie tradycyjnym**, czyli w sposób papierowy przy wsparciu narzędzi teleinformatycznych. Przyjęcie systemu EZD związane jest z koniecznością wypracowania stosownych procedur oraz przyswojenia stosownego oprogramowania, w oparciu o który działa system<sup>194</sup>.

Sposób wykonywania czynności kancelaryjnych jest wskazywany przez kierownika podmiotu. Wybrany system jest podstawowym sposobem dokumentowania przebiegu załatwiania oraz rozpatrywania spraw. Jednakże wybór systemu EZD oznacza niedopuszczalność powrotu do systemu tradycyjnego. Kierownik może jednak przekazać część określonego rodzaju spraw do załatwienia w systemie EZD, zastrzegając jednocześnie, że pozostałe, ściśle określone rodzaje spraw będą rozpatrywane w systemie tradycyjnym.

Ogólny nadzór nad czynnościami kancelaryjnymi należy do obowiązków kierownika podmiotu. Do nadzoru bieżącego związanego m.in. z doбором klas z wykazu akt do załatwiania

spraw, właściwego zakładania spraw i prowadzenia akt spraw, kierownik wyznacza koordynatora czynności kancelaryjnych.

191. E.Kujan, Przeglądanie i przydzielanie korespondencji (w:) red. E.Kujan, M.Sendler, Zarządzanie dokumentacją z sektorze publicznym”, Warszawa 2009, s.69.

192. K.Styjkowski, Vademecum kancelaryjno-archiwalne, Poznań 2011, s.62.

193. E.Kujan, Przyjmowanie korespondencji przez kancelarię ogólną (w:) red. E.Kujan, M.Sendler, Zarządzanie dokumentacją z sektorze publicznym”, Warszawa 2009, s.70.

194. A.Regliński, Zarządzanie dokumentacją w urzędzie. Instrukcja kancelaryjna, rzeczowy wykaz akt i instrukcja kancelaryjna w praktyce, Warszawa 2013, s.29.

## 2.1. Czynności kancelaryjne w systemie EZD

W systemie EZD wszystkie czynności kancelaryjne oraz ich dokumentowanie wykonuje się w ramach systemu, w szczególności dotyczy to prowadzenia rejestru przesyłek wpływających i wychodzących oraz spisów spraw, wykonywania dekretacji, wykonywania akceptacji, prowadzenia możliwych do zrealizowania w systemie EZD innych potrzebnych rejestrów lub ewidencji, gromadzenia przyporządkowanych do właściwych spraw wszelkich dokumentów elektronicznych mających znaczenie dla udokumentowania przebiegu załatwiania i rozstrzygania tych spraw.

Użytkownikami systemu EZD mogą być wyłącznie osoby upoważnione do przetwarzania danych osobowych. Przy czym użytkownicy systemu EZD mają dostęp do danych osobowych tylko w zakresie niezbędnym do wykonywanych obowiązków służbowych.

Punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające. Na żądanie składającego przesyłkę potwierdzenie jej otrzymania. Rejestrowanie przesyłek polega na przyporządkowaniu do każdej takiej przesyłki określonego zestawu metadanych opisujących przesyłkę. Przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie:

- 1) **danych zawartych w treści pisma** - w przypadku gdy istnieje możliwość otwarcia koperty i zapoznania się z treścią pisma;
- 2) **danych na kopercie**, w której są zamknięte pisma - w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty. Kierownik podmiotu określa listę rodzajów przesyłek wpływających, które nie są otwierane przez punkt kancelaryjny.

Punkt kancelaryjny po zarejestrowaniu w rejestrze przesyłek wpływających na nośniku papierowym umieszcza na przesyłce identyfikator. Po naniesieniu na przesyłkę na nośniku papierowym identyfikatora wykonuje się pełne odwzorowanie cyfrowe, to jest wszystkich stron wraz załącznikami i ewentualnie kopertą, z wyłączeniem przesyłek, których się nie skanuje ze względu na: rozmiar strony (np. A3 i większe), dużą liczbę stron, treść, formę lub postać. W tych przypadkach wykonuje się, jeżeli to możliwe, odwzorowanie cyfrowe co najmniej pierwszej strony przesyłki i ewentualnie koperty, załączając w metadanych opisujących tą przesyłkę informacje o objętości (rozmiarze) przesyłki.

Jeśli punkt kancelaryjny nie wykonuje odwzorowania cyfrowego bezpośrednio po zarejestrowaniu przesyłki z uwagi na brak możliwości otwarcia przesyłki, to odwzorowanie cyfrowe: 1) może być wykonane i dołączone do metadanych w komórce organizacyjnej mającej możliwość otwarcia koperty; może być wykonane w punkcie kancelaryjnym i dołączone do metadanych dopiero po zapoznaniu się z treścią wpływu przez adresata; 2) może nie być wykonane, a w systemie EZD pozostają tylko metadane opisujące przesyłkę. System EZD musi pozwolić na wyszukanie i sporządzenie listy przesyłek, dla których nie wykonano pełnych odwzorowań cyfrowych.

W trakcie odbioru przesyłek dostarczonych w kopertach lub paczkach punkt kancelaryjny sprawdza prawidłowość wskazanego adresu na przesyłce oraz stan jej opakowania. W razie stwierdzenia uszkodzenia lub naruszenia przesyłki w stopniu, który umożliwił osobom trzecim ingerencję w zawartość przesyłki, sporządza się w obecności doręczającego adnotację na

kopercie lub opakowaniu oraz na potwierdzeniu odbioru. Sporządza się także protokół o doręczeniu przesyłki uszkodzonej i powiadamia się niezwłocznie bezpośredniego przełożonego.

Przyjmując przesyłki przekazane pocztą elektroniczną, dokonuje się ich wstępnej selekcji mającej na celu oddzielenie spamu, wiadomości zawierających złośliwe oprogramowanie i wiadomości stanowiących korespondencję prywatną. Po dokonaniu selekcji przesyłki otrzymane pocztą elektroniczną dzieli się na:

- 1) przesyłki adresowane na skrzynkę poczty elektronicznej podaną w Biuletynie Informacji Publicznej jako właściwą do kontaktu z podmiotem;
- 2) przesyłki adresowane na indywidualne skrzynki poczty elektronicznej:
  - a) mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przez podmiot, b) mające robocze znaczenie dla spraw załatwianych i rozstrzyganych przez podmiot, c) pozostałe, nieodzwierciedlające działalności podmiotu. Przesyłki przekazane pocztą elektroniczną wprowadza się do systemu EZD w taki sposób, aby zachować je w postaci naturalnego dokumentu elektronicznego wraz załącznikami w formatach, w jakich były przekazane, jeżeli były do przesyłki załączone.

Przesyłki przekazane na elektroniczną skrzynkę podawczą dzieli się na:

- 1) **przeznaczone do automatycznego rejestrowania** w systemie teleinformatycznym specjalnie przeznaczonym do obsługi danego rodzaju przesyłek;
- 2) **pozostałe**, nieprzeznaczone do automatycznego rejestrowania.

Przesyłki przekazane na informatycznym nośniku danych dzieli się na:

- 1) **przekazane bezpośrednio na informatycznym nośniku danych** - rejestruje się, dołączając do metadanych opisujących te przesyłki dokument elektroniczny przekazany na informatycznym nośniku danych oraz UPO, jeżeli zostało wydane;
- 2) **stanowiące załącznik** do pisma przekazanego na nośniku papierowym - rejestruje się tak jak pozostałe przesyłki w postaci papierowej, dołączając do metadanych odwzorowanie cyfrowe pisma, a także załącznik w postaci elektronicznej zapisany na informatycznym nośniku danych.

Punkt kancelaryjny dokonuje rozdziału przesyłek wpisanych do rejestru przesyłek wpływających do właściwych komórek organizacyjnych lub osób. Właściwość komórek organizacyjnych lub osób wynika z podziału zadań i kompetencji w podmiocie.

W przypadku błędnego rozdzielenia przesyłek odbiorca niezwłocznie przekazuje je zgodnie z właściwością lub do punktu kancelaryjnego.

W przypadku przesyłek w postaci elektronicznej w całości włączonych do systemu EZD i przesyłek na nośniku papierowym, dla których wykonano pełne odwzorowanie cyfrowe, dokonywanie rozdziału, następuje wyłącznie w systemie EZD, przy czym przesyłki na nośniku papierowym przekazuje się bezpośrednio po zarejestrowaniu do składu chronologicznego.

W odniesieniu do przesyłek na nośniku papierowym, dla których nie wykonano pełnego odwzorowania cyfrowego, i przesyłek na informatycznych nośnikach danych, których nie włączono w całości do systemu EZD, dokonywanie rozdziału jest realizowane:

- 1) w ramach systemu EZD przez przekazanie wglądu do metadanych oraz
- 2) poza systemem EZD przez przekazanie brakującej treści nieznajdującej się w systemie EZD.

Po zakończeniu sprawy:

- 1) przesyłki na nośniku papierowym, dla których nie wykonano pełnego odwzorowania cyfrowego, są przekazywane do **składu chronologicznego**;
- 2) przesyłki na informatycznych nośnikach danych są przekazywane do **składu informatycznych nośników danych**.

Przesyłki **dekretuje** się wyłącznie w systemie EZD. Dekretacja oznacza adnotację umieszczoną na piśmie lub do niego dołączoną zawierającą wskazanie osoby lub komórki organizacyjnej wyznaczonej do załatwienia sprawy. Przesyłki mogą być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez osobę właściwą do ich dekretacji. Przesyłki zadekretowane do załatwienia przez komórkę organizacyjną mogą być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez kierownika komórki organizacyjnej lub ponownie dekretowane w celu wskazania prowadzącego sprawę. Ponowna dekretacja nie może zmieniać dyspozycji zwierzchnika dotyczących sposobu załatwienia sprawy lub wydłużać wskazanego w pierwszej dekretacji terminu załatwienia sprawy. W przypadku błędnej dekretacji zmiany dekretacji dokonuje dekretujący.

Jeżeli przesyłka dotyczy sprawy wchodzącej w zakres zadań różnych komórek organizacyjnych lub prowadzących sprawę i zostały one wskazane w dekretacji, wskazuje się komórkę organizacyjną lub prowadzącego sprawę, do którego należy ostateczne załatwienie sprawy. Wyznaczona komórka organizacyjna lub prowadzący sprawę stanowi wtedy komórkę merytoryczną. Jeżeli przesyłka dotyczy kilku spraw, wskazuje się komórki merytoryczne właściwe do załatwienia poszczególnych spraw.

Prowadzący sprawę sprawdza, czy przekazana bezpośrednio lub w drodze dekretacji przesyłka dotyczy sprawy już wszczętej czy rozpoczyna nową sprawę. W pierwszym przypadku przesyłkę dołącza do akt sprawy, w drugim przypadku - na podstawie przesyłki rejestruje nową sprawę, wybierając właściwą końcową klasę z wprowadzonego do systemu EZD wykazu akt. Jeżeli przesyłka przekazana lub zadekretowana do prowadzącego sprawę kończy sprawę, to znaczy nie jest wymagane w sprawie kolejne pismo lub sprawa została załatwiona ustnie i wynika to z treści przesyłki lub treści dekretacji, prowadzący sprawę po włączeniu pisma do akt sprawy kończy sprawę w systemie EZD. **Czynność zakończenia sprawy w systemie EZD powoduje przyporządkowanie do sprawy daty jej ostatecznego załatwienia.**

Sprawę niezakończoną ostatecznie w ciągu roku załatwia się w latach kolejnych **bez zmiany dotychczasowego jej znaku**. Elementy znaku sprawy pozostają niezmiennie. Zmiana znaku sprawy z równoczesnym ponownym założeniem nowej sprawy może nastąpić dopiero wtedy, gdy sprawa ostatecznie zakończona zaczyna się od nowa lub w przypadku, gdy w wyniku reorganizacji акта spraw niezakończonych przejmuje nowa komórka organizacyjna. W takiej sytuacji przy sprawach czyni się wzmiankę o ponownym założeniu sprawy i zakłada się nową sprawę, odnotowując znak sprawy niezakończonyj w aktach nowej sprawy i znak nowej w sprawy w aktach sprawy niezakończonyj, w sposób umożliwiający odnalezienie wzajemnie powiązanych spraw. Zmiana znaku sprawy nie usuwa dotychczas nadanego znaku sprawy. Jeżeli sprawa została załatwiona ustnie, ale nie wynika to z treści przesyłki lub treści dekretacji, prowadzący sprawę sporządza w aktach

sprawy notatkę służbową opisującą sposób załatwienia sprawy oraz odnotowuje zakończenie sprawy w systemie EZD.

W trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy w systemie EZD:

- 1) przesyłki zarejestrowane w rejestrach;
- 2) notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu;
- 3) wiadomości pocztą elektroniczną;
- 4) projekty pism odrzucone w toku akceptacji przez kierowników komórek organizacyjnych lub kierownika podmiotu oraz uwagi i adnotacje tych kierowników odnoszące się do projektów pism, jeżeli mają znaczenie w załatwianej sprawie.

**Akceptacja** projektów pism dokonywana jest wyłącznie w systemie EZD. Może być **jedno- lub wielostopniowa**. Akceptacja wielostopniowa polega na wstępnym zaakceptowaniu pisma przez osobę nieupoważnioną do podpisania pisma i przesłaniu lub przekazaniu pisma do akceptacji kolejnej osobie aż do ostatecznego zaakceptowania pisma przez osobę upoważnioną do podpisania pisma. Jeżeli projekt pisma przedstawiony do akceptacji nie wymaga poprawek, akceptujący akceptuje pismo.

Jeżeli jednak projekt pisma przedstawiony do akceptacji wymaga poprawek, akceptujący udziela prowadzącemu sprawę wskazówek dotyczących niezbędnych poprawek:

- 1) nanosząc odpowiednie adnotacje i poprawki **w postaci elektronicznej bezpośrednio na projekcie pisma lub dołączając je do projektu;**
- 2) **ustnie;**
- 3) z wykorzystaniem **innych dostępnych środków komunikacji**, gdy czasowo nie ma dostępu do systemu EZD. Akceptujący może także, po samodzielnym dokonaniu niezbędnych poprawek, zaakceptować poprawioną przez siebie wersję pisma.

W przypadku ostatecznej akceptacji pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci elektronicznej akceptujący podpisuje pismo w postaci elektronicznej podpisem elektronicznym weryfikowanym w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, chyba że przepisy odrębne wskazują potrzebę użycia określonego rodzaju podpisu. Pismo, zachowuje się w aktach sprawy.

Pisma przeznaczone do wysyłki w postaci papierowej tworzy się przez:

- 1) **wydrukowanie ostatecznie zaakceptowanej wersji przeznaczonej do wysyłki** - wydruk zawiera kompletną treść pisma wraz z pełną datą (rok, miesiąc, dzień);
- 2) **podpisanie odręczne wydruku.**

**Ostatecznej akceptacji wersji** przeznaczonej do wydrukowania i wysyłki w postaci papierowej dokonuje się przez podpisanie podpisem elektronicznym weryfikowanym w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W aktach sprawy zachowuje się wersję elektroniczną ostatecznie zaakceptowaną. Dopuszcza się włączenie do akt sprawy odwzorowania cyfrowego podpisanego odręcznie pisma przeznaczonego do wysyłki.

Nie wykonuje się drugiego egzemplarza pisma w postaci papierowej, chyba że przepisy odrębne wymagają wykonania i przechowania w podmiocie drugiego egzemplarza pisma w postaci papierowej. Drugi egzemplarz przechowuje się w składzie chronologicznym, odrębnie od przesyłek wpływających, uporządkowanym w kolejności wynikającej z rejestru przesyłek wychodzących.

Pisma przeznaczone do wysyłki w postaci elektronicznej mogą być wysyłane:

- 1) **automatycznie**, po ich podpisaniu podpisem elektronicznym;
- 2) przez **punkt kancelaryjny**;
- 3) przez **pracowników upoważnionych do obsługi elektronicznych doręczeń**.

Do zadań punktu kancelaryjnego dokonującego wysyłki należy:

- 1) **odnotowanie w systemie EZD sposobu wysłania przesyłki** (na przykład list polecony, list priorytetowy) i uzupełnienie inne metadane odnoszące się do przesyłki, jeżeli nie zostały określone automatycznie lub przez prowadzącego sprawę;
- 2) **przekazanie przesyłki do adresatów lub operatorowi pocztowemu**.

Dokumentację spraw zakończonych uznaje się, w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej, **za dokumentację archiwum zakładowego** po upływie **dwóch** lat, licząc od pierwszego stycznia roku następującego po roku, w którym sprawa została zakończona. Przesyłki na nośniku papierowym, zgromadzone w składzie chronologicznym, po upływie pełnych dwóch lat kalendarzowych, licząc od pierwszego stycznia roku następującego po roku, dla którego powstał zbiór przesyłek w składzie, przekazuje się do archiwum zakładowego w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej. Dokumentacja elektroniczna na informatycznych nośnikach danych, zgromadzonych w składzie informatycznych nośników danych, których zawartość skopiowano do systemu EZD, jest kwalifikowana do kategorii Bc i brakowana. Dokumentację elektroniczną na informatycznych nośnikach danych, zgromadzonych w składzie informatycznych nośników danych, których zawartości nie skopiowano do systemu EZD, po upływie pełnych dwóch lat kalendarzowych, licząc od pierwszego stycznia roku następującego po roku, dla którego powstał zbiór przesyłek w składzie, przekazuje się do archiwum zakładowego w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej.

## 2.2. Czynności kancelaryjne w systemie tradycyjnym

W systemie tradycyjnym czynności kancelaryjne oraz ich dokumentowanie wykonuje się w postaci nonelektronicznej, w szczególności:

- 1) **spisy spraw** odkłada się do właściwych teczek aktowych;
- 2) **dekretacji i akceptacji** dokonuje się na przesyłkach w postaci papierowej;
- 3) całość **dokumentacji gromadzi się i przechowuje w teczkach aktowych**.

Dopuszcza się wykorzystanie narzędzi informatycznych w celu: prowadzenia rejestrów przesyłek wpływających i wychodzących oraz spisów spraw; udostępniania i rozpowszechniania pism wewnątrz podmiotu; przesyłania przesyłek; dokonania dekretacji, pod warunkiem



przeniesienia jej następnie w formie dekretacji zastępczej na dokument w postaci nieelektronicznej. Dopuszczenie, jest możliwe pod warunkiem zapewnienia ochrony przed utratą rejestrów, ewidencji oraz spisów spraw, przez codzienne wykonywanie kopii zabezpieczających na informatycznym nośniku danych, innym niż ten, na którym zapisywane są bieżące dane.

Punkt kancelaryjny rejestruje przesyłki wpływające. Wydaje na żądanie składającego przesyłkę potwierdzenie jej otrzymania. Rejestrowanie przesyłek wpływających w systemie tradycyjnym polega na umieszczeniu w dowolnej kolejności w rejestrze prowadzonym na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej: 1) liczby porządkowej; 2) daty wpływu przesyłki do podmiotu; 3) tytułu, czyli zwięzłego odniesienia się do treści przesyłki; 4) nazwy podmiotu, od którego pochodzi przesyłka, z określeniem, czy jest to instytucja, czy osoba fizyczna; 5) daty widniejącej na przesyłce; 6) znaku występującego na przesyłce; 7) wskazania, komu przydzielono przesyłkę; w szczególności mogą to być osoba, komórka organizacyjna lub dostawca usług pocztowych lub właściwy adresat; 8) liczby załączników, jeżeli zostały dołączone do przesyłki; 9) dodatkowych informacji, jeżeli są potrzebne.

Rejestr przesyłek wpływających prowadzony w postaci elektronicznej umożliwia:

- 1) **sortowanie listy przesyłek**;
- 2) **wydrukowanie listy przesyłek** zawierającej wszystkie lub wybrane informacje oraz, na każdej stronie, datę wykonania wydruku;
- 3) **zapisanie całości lub części rejestru w formacie danych** umożliwiającym późniejsze wyodrębnienie informacji.

Przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny rejestruje na podstawie: 1) **danych zawartych w treści pisma** - w przypadku gdy istnieje możliwość otwarcia koperty i zapoznania się z treścią pisma; 2) **danych na kopercie**, w której są zamknięte pisma - w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty. Po zarejestrowaniu przesyłki na nośniku papierowym punkt kancelaryjny umieszcza i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie pisma lub, w przypadku gdy nie ma możliwości otwarcia koperty, na kopercie.

Przesyłki mylnie doręczone zwraca się bezzwłocznie dostawcy usługi pocztowej lub przesyła bezpośrednio do właściwego adresata.

Przyjmując przesyłki przekazane pocztą elektroniczną, dokonuje się ich wstępnej selekcji. Po dokonaniu selekcji przesyłki otrzymane pocztą elektroniczną dzieli się na:

- 1) przesyłki adresowane na skrzynkę poczty elektronicznej podaną w Biuletynie Informacji Publicznej jako właściwą do kontaktu z podmiotem;
- 2) przesyłki adresowane na indywidualne skrzynki poczty elektronicznej:
  - a) mające istotne znaczenie dla odzwierciedlenia przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przez podmiot- rejestruje się, drukuje, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku,
  - b) mające robocze znaczenie dla spraw załatwianych i rozstrzyganych przez podmiot- drukuje się i włącza bez rejestracji i dekretacji bezpośrednio do akt sprawy,
  - c) pozostałe - nie rejestruje się i nie włącza do akt sprawy.

Przesyłki przekazane na ESP dzieli się na:

- 1) **przeznaczone do automatycznego rejestrowania** w systemie teleinformatycznym specjalnie przeznaczonym do obsługi danego rodzaju przesyłek- nie rejestruje się, jeżeli system

teleinformatyczny, w którym są one przetwarzane, umożliwia wyszukiwanie i sortowanie co najmniej według daty wpływu i według podmiotu, od którego przesyłka pochodzi;

- 2) **pozostałe**, nieprzeznaczone do automatycznego rejestrowania- rejestruje się, drukuje wraz z UPO, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku..

W trakcie odbioru przesyłek dostarczonych w kopertach lub paczkach punkt kancelaryjny sprawdza prawidłowość wskazanego adresu na przesyłce oraz stan jej opakowania. W razie stwierdzenia uszkodzenia lub naruszenia przesyłki w stopniu, który umożliwił osobom trzecim ingerencję w zawartość przesyłki, sporządza się w obecności doręczającego adnotację na kopercie lub opakowaniu oraz na potwierdzeniu odbioru. Sporządza się także protokół o doręczeniu przesyłki uszkodzonej. O odbiorze uszkodzonej lub naruszonej przesyłki powiadamia się niezwłocznie bezpośredniego przełożonego.

Przesyłki przekazane na informatycznym nośniku danych dzieli się na:

- 1) **przekazane bezpośrednio na informatycznym nośniku danych** - rejestruje się, drukuje, nanosi i wypełnia pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku;
- 2) **stanowiące załącznik** do pisma przekazanego na nośniku papierowym- rejestruje się odnotowując w rejestrze przesyłek wpływających informację o załączniku zapisanym na informatycznym nośniku danych.

Jeżeli nie jest możliwe lub zasadne wydrukowanie pełnej treści przesyłki w postaci elektronicznej lub załącznika do niej, ze względu na typ dokumentu elektronicznego (na przykład nagranie dźwiękowe, nagranie wideo, oprogramowanie, baza danych) lub objętość dokumentu elektronicznego (na przykład dokument zawierający dużą liczbę stron albo wymagający wydrukowania w rozmiarze nieobsługiwanym przez posiadane przez podmiot urzędnictwa), należy: 1) **wydrukować tylko część przesyłki** (na przykład pierwszą stronę pisma lub pismo bez załączników), a jeżeli jest to także niemożliwe, sporządzić i wydrukować notatkę o przyjętej przesyłce, nanieść i wypełnić pieczęć wpływu na pierwszej stronie wydruku; 2) **informatyczny nośnik danych z zapisaną przesyłką dołączyć do wydruku**, o którym mowa wyżej, do momentu zakończenia sprawy, po czym przekazać go do składu informatycznych nośników danych. Informację o załączniku zapisanym na informatycznym nośniku danych odnotowuje się w rejestrze przesyłek wpływających.

Po wykonaniu czynności związanych z przyjęciem i zarejestrowaniem przesyłek punkt kancelaryjny dokonuje ich **rozdziału** do właściwych komórek organizacyjnych lub osób oraz przekazania w sposób przyjęty w danym podmiocie. Właściwość komórek organizacyjnych lub osób wynika z podziału zadań i kompetencji w podmiocie.

**Dekretacja** przesyłek w systemie tradycyjnym polega na odręcznym umieszczeniu odpowiednich informacji bezpośrednio na przesyłce, wraz z datą i podpisem dekretującego.

Przesyłki mogą być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez osobę, do której je skierowano do dekretacji. Przesyłki zadekretowane do załatwienia przez komórkę organizacyjną mogą być przyjęte do załatwienia bezpośrednio przez kierownika komórki lub ponownie zadekretowane w celu wskazania prowadzącego sprawę. Ponowna dekretacja nie może zmieniać dyspozycji zwierzchnika dotyczących sposobu załatwienia sprawy lub wydłużać wskazanego w pierwszej dekretacji terminu załatwienia sprawy. W przypadku błędnej dekretacji jej zmiany dokonuje dekretujący.

Jeżeli przesyłka dotyczy sprawy wchodzącej w zakres zadań różnych komórek organizacyjnych lub prowadzących sprawę, w dekretacji wskazuje się komórkę organizacyjną lub prowadzącego sprawę, do którego należy ostateczne załatwienie sprawy. Wyznaczona komórka organizacyjna lub prowadzący sprawę stanowi wtedy komórkę merytoryczną. Jeżeli przesyłka dotyczy kilku spraw, wskazuje się komórki merytoryczne właściwe do załatwienia poszczególnych spraw.

Prowadzący sprawę sprawdza, czy przekazana bezpośrednio lub w drodze dekretacji przesyłka dotyczy sprawy **już wszczętej** - prowadzący sprawę dołącza przesyłkę do akt sprawy, nanosząc na nią znak sprawy; **rozpoczyna nową sprawę** - prowadzący sprawę traktuje przesyłkę jako podstawę założenia sprawy, wpisując odpowiednie dane do spisu spraw oraz nanosząc na nią znak sprawy. Znak sprawy nanosi się w górnej części pisma na jego pierwszej stronie.

Jeżeli przesyłka przekazana lub zadekretowana do prowadzącego sprawę **kończy sprawę**, to znaczy nie jest wymagane w sprawie kolejne pismo lub sprawa została załatwiona ustnie i wynika to z treści przesyłki lub treści dekretacji, prowadzący sprawę, po włączeniu pisma do akt sprawy, wpisuje do spisu spraw datę ostatecznego załatwienia sprawy. Jeżeli przesyłka przekazana lub zadekretowana do prowadzącego sprawę **nie kończy sprawy**, prowadzący sprawę załatwia ją w odpowiednim dla niej trybie, w tym przygotowuje projekty pism. Przy sporządzaniu projektu pisma należy wykorzystywać wzory i formularze przewidziane odrębnymi przepisami.

Sprawę niezakończoną ostatecznie w ciągu roku załatwia się w latach kolejnych bez zmiany dotychczasowego jej znaku. Elementy znaku sprawy pozostają niezmiennie. Zmiana znaku sprawy z równoczesnym ponownym założeniem nowej sprawy może nastąpić dopiero wtedy, gdy sprawa ostatecznie zakończona zaczyna się od nowa lub w przypadku, gdy w wyniku reorganizacji, akta spraw niezakończonych przejmuje nowa komórka organizacyjna. W takiej sytuacji sprawę wpisuje się w nowym spisie spraw, zaznaczając ten fakt w dotychczasowym spisie spraw w formie wzmianki: "przeniesiono do znaku sprawy...", i przenosi się akta sprawy do nowej teczki aktowej, nie dokonując zmian w znaku sprawy przyporządkowanym wcześniej aktom sprawy.

Jeżeli sprawa została załatwiona **ustnie**, a nie wynika to z treści przesyłki lub treści dekretacji, prowadzący sprawę:

- 1) sporządza notatkę opisującą sposób załatwienia sprawy;
- 2) umieszcza przesyłkę wraz z notatką w aktach sprawy;
- 3) wpisuje do spisu spraw datę ostatecznego załatwienia sprawy.

**W trakcie załatwiania sprawy dołącza się do akt sprawy** w szczególności:

- 1) przesyłki zarejestrowane w rejestrach przesyłek wpływających i wychodzących;
- 2) notatki służbowe z rozmów przeprowadzonych z interesantami lub z czynności dokonanych poza siedzibą podmiotu, jeżeli nie jest dla nich przewidziana forma protokołu;
- 3) pisma przesłane za pomocą telefaksu;
- 4) wydruki treści naturalnych dokumentów elektronicznych,
- 5) projekty pism odrzucone w toku akceptacji przez kierowników komórek organizacyjnych lub kierownika podmiotu oraz uwagi i adnotacje tych kierowników odnoszące się do projektów pism, jeżeli mają znaczenie w załatwianej sprawie.

**Akceptacja** może być **jednostopniowa lub wielostopniowa**. Akceptacja wielostopniowa polega na wstępnym zaakceptowaniu pisma przez kolejne nieupoważnione do podpisania pisma osoby, aż do ostatecznego zaakceptowania pisma przez osobę upoważnioną do jego podpisania. Przekazanie projektów pism do akceptacji może nastąpić w postaci papierowej albo w postaci elektronicznej. Wybór trybu przekazania projektów pism do akceptacji określa w zależności od stopnia akceptacji odpowiednio kierownik komórki organizacyjnej lub kierownik podmiotu. Jeżeli projekt pisma przedstawiony do akceptacji nie wymaga poprawek, akceptujący podpisuje pismo w dwóch egzemplarzach (jeden przeznaczony do wysyłki, a drugi do włączenia do akt sprawy), chyba że jest wymagana większa liczba egzemplarzy. Jeżeli projekt pisma przedstawiony do akceptacji wymaga poprawek, akceptujący udziela prowadzącemu sprawę wskazówek dotyczących niezbędnych poprawek: nanosząc odpowiednie adnotacje i poprawki bezpośrednio na projekcie pisma lub ustnie.

W przypadku, gdy projekt pisma jest przedstawiony do akceptacji w postaci elektronicznej, akceptujący lub inna osoba na jego polecenie może dokonać bezpośrednio niezbędnych poprawek i sporządzić dwa egzemplarze pisma.

Projekty pism przeznaczone do wysyłki za pomocą środków komunikacji elektronicznej przedstawia się do podpisu wyłącznie w postaci elektronicznej. W przypadku pisma przeznaczonego do wysyłki w postaci elektronicznej podpisujący podpisuje elektronicznie pismo w postaci elektronicznej lub podpisuje odręcznie wydrukowaną treść pisma w postaci elektronicznej (egzemplarz przeznaczony do włączenia do akt sprawy).

Pisma na nośniku papierowym są **wysyłane przez punkt kancelaryjny**. Pisma przeznaczone **do wysyłki w postaci elektronicznej mogą być wysyłane automatycznie**, po ich podpisaniu podpisem elektronicznym. Na egzemplarzu pisma przeznaczonym do włączenia do akt sprawy zamieszcza się informację co do sposobu wysyłki (na przykład list polecony, list priorytetowy, doręczenie elektroniczne) oraz potwierdzenie dokonania wysłania przesyłki lub jej osobistego doręczenia. Prowadzący sprawę włącza do akt sprawy podpisany egzemplarz pisma wychodzącego przeznaczony do włączenia do akt sprawy.

Prowadzi się **rejestr przesyłek** wychodzących na nośniku papierowym lub w postaci elektronicznej, zawierający w szczególności następujące informacje:

- 1) liczbę porządkową;
- 2) datę przekazania wysyłki do adresatów lub operatorowi pocztowemu;
- 3) nazwę podmiotu, do którego wysyłano przesyłkę; w przypadku przesyłek kierowanych do wielu podmiotów dopuszcza się nadanie nazwy zbiorowej charakteryzującej łącznie adresatów (na przykład urzędy gmin, szkoły podstawowe);
- 4) znak sprawy wysyłanego pisma;
- 5) sposób przekazania przesyłki (na przykład list zwykły, polecony, za zwrotnym potwierdzeniem odbioru, faks, poczta elektroniczna, ESP).

Każda teczka aktowa zawierająca dokumentację spraw zakończonych powinna być opisana. Opis umieszczony na **okładce teczki aktowej** składa się z następujących elementów:

- 1) pełnej nazwy podmiotu oraz pełnej nazwy komórki organizacyjnej – na środku u góry;
- 2) części znaku sprawy, to jest oznaczenia komórki organizacyjnej i symbolu klasyfikacyjnego z wykazu akt;
- 3) kategorii archiwalnej, a w przypadku kategorii B – również okresu przechowywania doku-

- mentacji - po prawej stronie pod nazwą komórki organizacyjnej;
- 4) tytułu teczek złożonego z pełnego hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt i informacji o rodzaju dokumentacji występującej w teczkach - na środku;
  - 5) roku założenia teczek aktowej, uzupełnionego - po zakończeniu wszystkich spraw założonych w danej teźce - rokiem najpóźniejszego pisma w teźce - pod tytułem;
  - 6) numeru tomu, jeżeli akta spraw przyporządkowane do tego samego symbolu klasyfikacyjnego z wykazu akt w danym roku obejmują kilka tezek - pod rocznymi datami skrajnymi.

**Teczki aktowe przechowuje się** w komórkach organizacyjnych **przez dwa lata**, licząc od pierwszego stycznia roku następującego po roku zakończenia spraw, których akta znajdują się w teźce. Po upływie tego okresu teźki aktowe przekazuje się do **archiwum zakładowego**, w trybie i na warunkach określonych w instrukcji archiwalnej. Dokumentację spraw zakończonych niezbędną do bieżącej pracy można pozostawić w komórce organizacyjnej wyłącznie na zasadzie jej wypożyczenia z archiwum zakładowego. Wewnątrz tezek aktowej akta spraw zakończonych powinny być ułożone w kolejności **spisu spraw, począwszy od numeru 1 na górze tezek, a w obrębie spraw - chronologicznie**. W przypadku wyjęcia akt sprawy z tezek aktowej należy w ich miejsce włożyć kartę zastępczą. Powinna ona zawierać: znak sprawy, jej przedmiot, nazwę komórki organizacyjnej lub nazwisko pracownika wypożyczającego akta, lub nazwę i adres jednostki organizacyjnej, do której akta sprawy wysłano, oraz termin zwrotu. **Dopuszcza się wykonanie kopii wyjmowanych akt sprawy.**

## Czynności biurowe w administracji

Czynności biurowe to zespół sformalizowanych działań podejmowanych przez pracownika administracji publicznej w związku z załatwianiem sprawy administracyjnej. Czynności te mają zróżnicowany charakter i wywołują różne skutki prawne: od wiążącego zarówno organ administracyjny jak i stronę postępowania, po mające wyłącznie charakter techniczny i informacyjny.

### 1. Terminy załatwienia sprawy administracyjnej

Organy administracji publicznej, w szczególności zaś pracownicy, którym powierzono rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej zobligowani są do dochowania terminu jej załatwienia. Terminy mogą wynikać z ogólnej regulacji zawartej w kodeksie postępowania administracyjnego albo z przepisów szczególnych. Zgodnie z regulacją kodeksową (art. 35 k.p.a.) organy administracji publicznej obowiązane są załatwiać sprawy **bez zbędnej zwłoki**. „Działanie „bez zbędnej zwłoki” należy rozumieć jako zakaz nieuzasadnionego przetrzymywania spraw bez nadawania im biegu oraz obowiązek przeprowadzenia postępowania bez niepotrzebnych zahamowań i przewlekłości w działaniu”<sup>195</sup>. Jest to możliwe w odniesieniu do spraw, które mogą być rozpatrzone w oparciu o dowody przedstawione przez stronę łącznie z żądaniem wszczęcia postępowania lub w oparciu o fakty i dowody powszechnie znane albo znane z urzędu organowi, przed którym toczy się postępowanie, bądź możliwe do ustalenia na podstawie danych, którymi rozporządza ten organ. „Podkreślić należy, że regulacja zawarta w art. 35 § 1 KPA to ogólna dyrektywa, w myśl której sprawy administracyjne powinny być załatwiane bez zbędnej zwłoki. W dalszej części, tj. w § 2 i § 3 wprowadzono zróżnicowanie terminów załatwiania spraw w pierwszej instancji, przy czym o ile zaistnieją ku temu przesłanki, reguła niezwłocznego załatwiania spraw z § 2 będzie miała pierwszeństwo przed terminami wskazanymi w art. 35 § 3 KPA. W doktrynie podnosi się trafnie, że sformułowanie zawarte w art. 35 § 1 KPA oznacza, że organ administracji publicznej powinien załatwić sprawę bez zbędnej zwłoki, jeżeli w toku postępowania administracyjnego okaże się, że sprawa może być załatwiona przed upływem ustawowych terminów do jej załatwienia. Takie podejście odpowiada też wyrażonej w art. 12 KPA zasadzie szybkości postępowania”<sup>196</sup>.

Załatwienie sprawy wymagającej postępowania wyjaśniającego powinno nastąpić **nie później niż w ciągu miesiąca, a sprawy szczególnie skomplikowanej - nie później niż w ciągu dwóch miesięcy od dnia wszczęcia postępowania, zaś w postępowaniu odwoławczym - w ciągu miesiąca od**

195. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 stycznia 2012r., VI SAB 53/11, Legalis.

196. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 18 kwietnia 2011r., II SAB/Wr 6/11, Legalis.

**dnia otrzymania odwołania.** Użyte w art. 35 §3 k.p.a. sformułowanie „nie później niż” oznacza, że są to terminy maksymalne.

Jak już podkreślono, przepisy szczególne mogą określać inne terminy niż określone w k.p.a. np. w ustawie o zgromadzeniach publicznych, ustawie o dostępie do informacji publicznej.

Jednocześnie „nie można się zgodzić z poglądem, że przeszkodą w załatwianiu sprawy w ustawowym terminie, niezależną od organu mogła być zwłoka spowodowana utrzymującym się wysokim poziomem wpływających spraw. Tego rodzaju okoliczności nie można zakwalifikować jako opóźnień spowodowanych przyczynami niezależnymi od organu, uzasadniających niezałatwienie sprawy w terminie (art. 35 § 5 kpa). Kwestia obsady etatowej i organizacji pracy organu administracji publicznej nie może bowiem rodzić negatywnych skutków dla strony”<sup>197</sup>.

Istnieje jednak możliwość **legalnego wydłużenia czasu załatwienia sprawy**, gdyż do terminów określonych w przepisach poprzedzających nie wlicza się terminów przewidzianych w przepisach prawa dla dokonania określonych czynności, okresów zawieszenia postępowania oraz okresów opóźnień spowodowanych z winy strony albo z przyczyn niezależnych od organu.

## 1.1.Uchybienie terminu przez organ

W przypadku uchybienia terminów załatwienia sprawy wynikających bądź to z k.p.a. bądź z przepisów szczególnych organ administracji publicznej jest obowiązany **zawiadomić strony**, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy, jednak „musi to być termin znany Kodeksowi postępowania administracyjnego i liczony zgodnie z zasadami przyjętymi w tym Kodeksie.”<sup>198</sup>. Ten sam obowiązek ciąży na organie administracji publicznej również w przypadku zwłoki w załatwieniu sprawy z przyczyn niezależnych od organu.

Na niezałatwienie sprawy w terminie lub na przewlekłe prowadzenie postępowania stronie służy **zażalenie do organu wyższego stopnia**, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa. Przez przewlekłe prowadzenie przez organ postępowania administracyjnego można mówić „wówczas, gdy będzie mu można skutecznie przedstawić zarzut niedochowania należytej staranności w takim zorganizowaniu postępowania administracyjnego by zakończyło się ono w rozsądnym terminie, względnie zarzut przeprowadzania czynności (w tym dowodowych) pozbawionych dla sprawy jakiegokolwiek znaczenia”<sup>199</sup>. „Dokonując wykładni literalnej i celowościowej za "przewlekłe prowadzenie postępowania" należałoby uznać sytuację, w której organy działają opieszale, niesprawnie i nieskutecznie lub tylko pozorują działanie, w sytuacji gdy sprawa mogła być załatwiona w terminie krótszym. Podobnie wypowiadają się przedstawiciele doktryny wskazując, że "przewlekłe prowadzenie postępowania" oznacza takie działanie lub zaniechanie organu, które spro-

wadza się do prowadzenia postępowania w sposób nieefektywny, poprzez wykonywanie czynności w dużym odstępie czasu bądź wykonywaniu czynności pozornych, powodujących, że formal-

**197.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 01 kwietnia 2010r., I SAB/ Wa 311/09, Legalis.

**198.** Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 16 marca 2011r., II SAB/ Sz 67/10, Legalis.

**199.** Wyrok WSA w Łodzi z dnia 07 marca 2012r., II SAB/ Łd 2/12, Legalis.

nie organ nie jest beczynny. Sytuację tą należy zatem odróżnić od stanu beczynności charakteryzującego się brakiem jakichkolwiek działań”<sup>200</sup>.

Organ wyższego stopnia, uznając zażalenie za uzasadnione, wyznacza **dodatkowy termin załatwienia sprawy** oraz zarządza wyjaśnienie przyczyn i ustalenie osób winnych niezałatwienia sprawy w terminie, a w razie potrzeby także podjęcie środków zapobiegających naruszaniu terminów załatwiania spraw w przyszłości. Organ stwierdza jednocześnie, czy niezałatwienie sprawy w terminie miało miejsce z rażącym naruszeniem prawa. Pracownik organu administracji publicznej, który z nieuzasadnionych przyczyn nie załatwił sprawy w terminie lub nie dopełnił obowiązku informacyjnego albo nie załatwił sprawy w dodatkowym terminie, podlega odpowiedzialności porządkowej lub dyscyplinarnej albo innej odpowiedzialności przewidzianej w przepisach prawa. Za naruszenie obowiązków pracowniczych urzędnicy państwowi na podstawie art.34-37<sup>1</sup> ustawy o pracownikach urzędów państwowych<sup>201</sup> ponoszą odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną. Karę porządkową za przewinienie mniejszej wagi stanowi upomnienie. Zaś karami dyscyplinarnymi są: 1) nagana; 2) nagana z ostrzeżeniem; 3) nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko; 4) przeniesienie na niższe stanowisko; 5) wydalenie z pracy w urzędzie. W szczególności zaś może odpowiadać na podstawie ustawy o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa z dnia 17 maja 2011r.<sup>202</sup>

## 1.2. Uchybienie terminu przez stronę

Realizacji zasady szybkości postępowania służy nie tylko przestrzeganiu terminów przez organ, ale także przez stronę postępowania. Zgodnie z regulacją kodeksową termin uważa się za zachowany, jeżeli przed jego upływem pismo zostało:

- 1) wysłane w formie dokumentu elektronicznego do organu administracji publicznej, a nadawca otrzymał urzędowe poświadczenie odbioru;
- 2) nadane w polskiej placówce pocztowej operatora wyznaczonego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe;
- 3) złożone w polskim urzędzie konsularnym;
- 4) złożone przez żołnierza w dowództwie jednostki wojskowej;
- 5) złożone przez członka załogi statku morskiego kapitanowi statku;
- 6) złożone przez osobę pozbawioną wolności w administracji zakładu karnego.

„Jeżeli pismo zostało nadane jako przesyłka zwykła, bez dowodu jej nadania, a nie zachowała się u adresata koperta, w oparciu o którą można byłoby określić datę nadania w oparciu o datę stempla pocztowego, a w dokumentacji adresata wpisana została data wpływu, to właśnie tę datę należy przyjąć, jako datę, z którą wiążą

są skutki prawne złożenia wniosku”<sup>203</sup>.

**200.** Wyrok WSA Warszawie z dnia 09 lutego 2012r., I SAB/ Wa 456/11, Legalis.

**201.** Ustawa z dnia 16 września 1982r., tj. z dnia 11 stycznia 2013 r., Dz.U. z 2013 r. poz. 269. Wyrok WSA Warszawie z dnia 09 lutego 2012r., I SAB/ Wa 456/11, Legalis.

**202.** Szerzej na ten temat zob. w rozdziale nt. odpowiedzialności.

**203.** Wyrok NSA z dnia 18 lipca 2012, I OSK 1058/11, Legalis.



Uchybiony przez stronę termin procesowy może zostać na jej wniosek przywrócony, gdyż przywrócenie terminu jest instytucją procesową opartą na zasadzie skargowości, a zatem nie może nastąpić z urzędu<sup>204</sup>. Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym „Wniosek o przywrócenie terminu jest wnioskiem incydentalnym i w związku z tym nie wszczyna żadnego nowego postępowania. Jeżeli nawet wniosek taki byłby wnioskiem samoistnym, to brak jest podstawy prawnej do odmowy wszczęcia postępowania wywołanego tym wnioskiem. Przepisy Kodeksu postępowania administracyjnego tylko bowiem w ściśle określonych sytuacjach dopuszczają możliwość wydania odrębnego rozstrzygnięcia o odmowie wszczęcia postępowania (art. 31 § 2; art. 149 § 3; art. 157 § 3). Również nie ma podstawy prawnej do umorzenia postępowania”<sup>205</sup>.

Przywrócenie terminu przez organ jest możliwe, o ile łącznie zostaną spełnione następujące przesłanki:

1. Strona wniesie **wniosek** o przywrócenie terminu,
2. Strona **uprawdopodobni**, że uchybienie nastąpiło bez jej winy – „Spełnienie tej przesłanki polega na dopełnieniu przez stronę obowiązku dołożenia szczególnej staranności przy dokonywaniu czynności procesowej. O braku winy w uchybieniu terminu można mówić jedynie wtedy, gdy strona nie mogła usunąć przeszkody nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Podkreślenia również wymaga, że ustawodawca w art. 58 § 1 KPA nie uzależnił prawa do przywrócenia terminu od stopnia zawinienia. Powyższe oznacza, że każdy, nawet najlżejszy stopień zawinienia w uchybieniu terminu wyłącza możliwość jego przywrócenia. Uniknięcie negatywnych skutków dokonania czynności postępowania po upływie ustawowego terminu wymaga więc uprawdopodobnienia nie tylko braku winy umyślnej (rozumianej jako zamierzonego działania sprzecznego z regułą lub regułami postępowania bądź na powstrzymaniu się od działania mimo obowiązku czynnego zachowania), ale także niedbalstwa”<sup>206</sup>. Ponadto „Uprawdopodobnienie, o którym mowa w art. 58 § 1 KPA jest środkiem zastępczym dowodu nie dającym pewności, lecz jedynie czyniącym wiarygodne twierdzenia o danym fakcie, który wskazuje na niemożliwość dokonania danej czynności z powodu przeszkód niemożliwych do przewyciężenia. Brak winy w uchybieniu terminowi zachodzi bowiem tylko wtedy, gdy dokonanie czynności było niemożliwe z uwagi na przeszkodę, której strona nie mogła usunąć nawet przy użyciu największego w danych warunkach wysiłku. Jako kryterium przy ocenie winy w uchybieniu terminu należy przyjąć obiektywny miernik staranności, jakiej w danych okolicznościach można wymagać od strony dbającej należycie o swoje interesy. Oznacza to, że przywrócenie terminu mogą uzasadniać wyłącznie obiektywne, występujące bez woli strony okoliczności, które mimo dołożenia odpowiedniej staranności w prowadzeniu własnych spraw uniemożliwiały dokonanie czynności w przewidzianym terminie. Uprawdopodobniając brak winy w uchybieniu terminowi, wnioskodawca powinien stosowną argumentacją uwiarygodnić swoją staranność oraz fakt, że przeszkoda w dokonaniu czynności była

od niego niezależna. Jednocześnie jednak nie powoduje to zwolnienia organu z obowiązku podjęcia wszelkich działań, w celu potwierdzenia wiarygodności

**204.** Zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 04 kwietnia 2012r., II SA/Lu 22/12, Legalis.

**205.** Wyrok NSA z dnia 14 stycznia 2010r., I OSK 1147/09, Legalis.

**206.** Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2012r., II SA/OI 1289/12, Legalis.

okoliczności powołanych we wniosku, zwłaszcza jeśli są one dla organu mało przekonywujące, bądź też są lakoniczne i ogólnikowe. Jeśli organ uzna, że wskazane okoliczności nie są wystarczające do oceny braku winy w uchybieniu terminu, powinien podjąć działania wyjaśniające, w tym także, realizując zasady wynikające z art. 7, art. 8 i art. 9 KPA, wezwać stronę do uzupełnienia wniosku. Wprawdzie przyjąć należy, że nieuprawdopodobnienie braku winy stanowi podstawę do odmowy przywrócenia terminu, bez wcześniejszego wezwania do uzupełnienia wniosku w tym zakresie, w trybie art. 64 § 2 KPA, jednakże w sytuacji, gdy we wniosku strona wskazuje na okoliczności, z powodu których nie mogła brać udziału w postępowaniu i dokonać czynności procesowej organ powinien podjąć działania niezbędne do wyjaśnienia tej kwestii, w tym także może zastosować wskazany tryb. Ocena, czy został uprawdopodobniony brak winy w uchybieniu terminu powinna się przy tym odwoływać do wskazanych przez stronę okoliczności<sup>207</sup>.

3. Prośbę o przywrócenie terminu zostanie wniesiona w **ciągu siedmiu dni od dnia ustania przyczyny uchybienia terminu**,
4. Jednocześnie z wniesieniem prośby zostanie **dopełniona czynność**, dla której określony był termin.

Organ do którego wniesiono wniosek o przywrócenie terminu powinien ocenić go z punktu widzenia spełnienia powyższych przesłanek proceduralnych. „Oznacza to, że ocena przesłanek zastosowania w sprawie art. 58 KPA musi odbywać się z odwołaniem do wszechstronnego wyjaśnienia okoliczności konkretnego przypadku, przy uwzględnieniu wszelkich koniecznych środków dowodowych, z uwzględnieniem słusznego interesu strony, a wszelkie niedające się wyjaśnić okoliczności nie mogą być interpretowane na jej niekorzyść”<sup>208</sup>.

O przywróceniu terminu postanawia właściwy w sprawie organ administracji publicznej. Na postanowienie o odmowie przywrócenia terminu służy zażalenie. O przywróceniu terminu do wniesienia odwołania lub zażalenia postanawia ostatecznie organ właściwy do rozpatrzenia odwołania lub zażalenia. „W sytuacji kiedy do załatwienia sprawy w pierwszej instancji będzie właściwy organ, nieposiadający żadnego organu wyższego stopnia wobec siebie, odpowiednio zastosowany przepis art. 59 § 2 KPA spowoduje, że o przywróceniu terminu do wniesienia wniosku o ponowne rozpatrzenie sprawy tenże organ będzie orzekać w sposób ostateczny. Działanie takie należy bowiem do funkcjonalnej właściwości tego organu, działającego jako drugoinstancyjny. Wpadkowe rozstrzygnięcie, o którym mowa w art. 59 § 2 KPA ma charakter jednoinstancyjny w tym tylko sensie, że nie może zostać w żaden sposób zaskarżone w administracyjnym toku instancji”<sup>209</sup>.

## 2. Pojęcie dokumentu

W doktrynie prawa pojęcie dokumentu jest różnie definiowane. Niemniej pojęcie to ma istotne znaczenie dla wszystkich gałęzi prawa<sup>210</sup>. Zarówno kodeks postępowania administracyjnego, jak i kodeks postępowania cywilne-

**207.** Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 lutego 2012r., II SA/OI 532/12, Legalis.

**208.** Wyrok WSA w Opolu z dnia 1 sierpnia 2013r., II SA/Op 162/13, Legalis.

**209.** Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 21 lutego 2012r., II SA/Rz 16/12, Legalis.

**210.** A. Ziółkowska, Dokumenty jako dowody w postępowaniu administracyjnym, *Administracja (Przem.)*, 2008, Nr 4, s. 144-159.

go, czy kodeks postępowania karnego nie określają pojęcia dokumentu, chociaż we wszystkich tych procedurach dokumenty odgrywają fundamentalną rolę dowodową. Na podstawie treści przepisów regulujących postępowanie administracyjne przyjmuje się, że przez pojęcie dokumentu należy rozumieć akt pisemny, stanowiący wyrażenie określonych myśli lub wiadomości.<sup>211</sup> W znaczeniu kodeksu cywilnego za dokument należy przyjąć przedmiot pokryty pismem w celu utrwalenia myśli. Mianem „dokumentu” określane jest „uzewnętrznienie przejawów wiedzy lub woli wystawcy dokumentu”<sup>212</sup> albo w ścisłym tego słowa znaczeniu „wyraz myśli ludzkiej, a w znaczeniu szerszym – przedmiot zawierający „zapis myśli ludzkiej”<sup>213</sup>. Dokumenty niejednokrotnie odnoszą się do oświadczeń wiedzy i obejmują informacje techniczne, jakościowe albo ilościowe (np. przekazanie przez sprzedającego kupującemu instrukcji dotyczącej sposobu korzystania z rzeczy). Można zatem sformułować tezę, że w ujęciu kodeksu cywilnego dokumentem jest pisemny nośnik zarówno oświadczenia wiedzy jak i oświadczenia woli, przy czym przepisy kodeksu cywilnego „formalizują sposób sporządzenia jedynie tych dokumentów, które zawierają oświadczenie woli w przedmiocie pewnej kategorii czynności prawnych”<sup>214</sup>.

Dla pojęcia dokumentu<sup>215</sup> bez znaczenia jest materiał, z którego został sporządzony ten przedmiot, a także rodzaj i charakter pisma. Dokumentem *sensu stricte* nie jest np. plan, fotografia czy rysunek, są one dokumentami *sensu largo* jako przedmioty, w których została zawarta myśl ludzka. Należy jednak podkreślić, iż dokument może stanowić dowód tylko wówczas, gdy mamy na myśli treść owego dokumentu, nie zaś materiał na którym spisano treść czy też charakterystykę pisma, które mogą być przedmiotem oględzin lub ekspertyz. Dlatego moim zdaniem, należałoby zgodzić się z postulatem B.Sygity<sup>216</sup> i zmienić brzmienie tego przepisu jednoznacznie określając, iż „dowodem może być treść dokumentu”.

W doktrynie występują duże rozbieżności dotyczące zaliczenia dokumentów do jednej z kategorii dowodów. Niektórzy autorzy<sup>217</sup> zaliczają dokumenty do dowodów osobowych inni do rzeczowych<sup>218</sup>. Przedstawiciele pierwszej z prezentowanych koncepcji twierdzą, iż z uwagi na to, że ich autorami są osoby, ludzie należy je zakwalifikować do dowodów osobowych.

## 2.1. Podstawowa klasyfikacja dokumentów

Dokumenty w znaczeniu procesowym klasyfikuje się w następujący sposób: 1) **dokumenty urzędowe (polskie i zagraniczne)**

211. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s. 112.

212. S.Kalinowski, Biegły. *Ogólne wiadomości z prawa dowodowego*, Warszawa 1973, s.71.

213. M.Cieslak, *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968, s.41-42.

214. M.Manowska, Dokument jako środek dowodowy w postępowaniu nakazowym, *Prawo Spółek* 1999, Nr 4, s.15.

215. W prawie karnym z terminem „dokument” łączy się różną treść i zakres, w zależności czy chodzi o „dokument” w znaczeniu prawa karnego materialnego (ustawowo zdefiniowany w art.115 §14 k.k.), czy też o dokument w znaczeniu procesowym, a więc rodzaj „„dowodu pojęciowego”, nie mówiąc o różnych odcieniach znaczeniowych nazwy „dokument” w rozumieniu poszczególnych działów kryminalistyki (badań graficzno-porównawczych pisma ręcznego, daktylografii czy fonoskopii)”. R.Kmiecik, Dokumenty prywatne i ich „prywatne gromadzenie” w sprawach karnych, P i P 5/2004.

216. B.Sygit, Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego, *Sam.Teryt.* 1999, Nr 7-8, s.129.

217. J.Jodłowski, W.Siedlecki, *Postępowanie cywilne. Część ogólna*, Wyd.Prawnicze 1958, s.392.

218. A.Wyszyński, *Teoria dowodów sądowych w prawie radzieckim*, Książka i Wiedza, 1949, 336-337.

oraz **dokumenty prywatne**; 2) dokumenty podpisane (wystawca został ujawniony) i niepodpisane; 3) dokumenty pierwotne (oryginały- *documenta originalia*) oraz pochodne (odbitki, kserokopie, zdjęcia). Można dokonywać jeszcze innych klasyfikacji, przyjmując za punkt odniesienia inne kryteria, np. cel sporządzenia, wystawcę i autora, prawdziwość treści, technikę sporządzenia, autentyczność<sup>219</sup>.

### 2.1.1. Dokument urzędowy

Zgodnie z dyspozycją art. 76§1 k.p.a. „dokumenty urzędowe sporządzone w przepisanej formie przez powołane do tego organy państwowe w ich zakresie stanowią dowód, tego co zostało w nich urzędowo stwierdzone”. Podobną moc dowodową posiadają dokumenty urzędowe sporządzone przez organy jednostek organizacyjnych oraz podmioty w zakresie poruczonych im z mocy prawa lub porozumienia spraw wymienionych w art. 1 pkt. 1 i 4 (art. 76§2 k.p.a.).

Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje dokumentom urzędowym, tak jak kodeks postępowania cywilnego, moc dowodową zwaną mocą „dowodu zupełnego”. O mocy dowodowej takiego rodzaju można mówić, gdy zostaną spełnione następujące przesłanki<sup>220</sup>:

- 1) **dokument pochodzi od właściwych do ich sporządzenia organów państwowych lub organów państwowych jednostek organizacyjnych oraz organizacji społecznych działających w zakresie przewidzianym w art. 1§2 k.p.a.**, czyli od organu właściwego rzeczowo. W sytuacji, gdy dokument obejmuje okoliczności wykraczające w sposób oczywisty poza zakres działania danego organu, nie może być kwalifikowany zgodnie z przepisem jako dokument urzędowy. Za dokumenty urzędowe należy uznać także dokumenty sporządzone przez inne organy lub inne podmioty, które zostały na mocy prawa lub na podstawie porozumień uprawnione do rozstrzygania indywidualnych spraw administracyjnych w drodze decyzji administracyjnej. Nie wszystkie jednak dokumenty wydane przez organy państwowe są dokumentami urzędowymi. Jeżeli bowiem organ administracyjny działa w sferze publicznoprawnej, to dokument wydany w tym zakresie będzie dokumentem urzędowym. Jeżeli jednak Skarb Państwa lub samorządowe osoby prawne biorą udział w obrocie prawnym nie w zakresie funkcji publicznej, to wówczas dokumenty wydane w tym zakresie nie będą dokumentami urzędowymi (zawieranie przez organy samorządu terytorialnego umów najmu lokali mieszkalnych). Dokumenty urzędowe oprócz podmiotów określonych w art. 1§1 i 2 k.p.a. mogą wydawać również np. notariusze i banki.
- 2) **mają przewidzianą przez prawo formę, czyli właściwą nazwę, treść** – przepisy szczególne mogą określać elementy, które dokument powinien zawierać, np. termin obowiązywania (koncesja).
- 3) **stwierdzają dany fakt w zakresie działania organu**; - dokument powinien potwierdzać fakty do których organ dołączył w wyniku przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego lub które są mu znane na podstawie prowadzonych ewidencji czy kartotek<sup>221</sup>.

219. Z. Kegel, Pojęcie dokumentu w ustawie, nauce i praktyce prawnokarnej, Problemy Kryminalistyki 1967, Nr 65, s. 32-33.

220. A. Ziółkowska, Dokumenty jako dowody..., s. 144-159.

221. Przykładem może być „(...)2. Zaświadczenie wystawione przez Naczelnika Wydziału Archiwum Wojewódzkiego Urzędu Spraw Wewnętrznych, stwierdzające, że na podstawie ze-

4) **opierać się na właściwych przepisach prawnych** – zgodnie z zasadą legalności, administracja publiczna działa w granicach i na podstawie prawa.

Dokument urzędowy jest prawdziwy, jeżeli zostały spełnione łącznie trzy warunki: **primo** – został wystawiony przez kompetentny organ, **secundo** – treść dokumentu odpowiada rzeczywistości, **tertio** – dokument posiada nie zmienioną treść, taką jaką nadał mu wystawca<sup>222</sup>.

W świetle orzecznictwa sądowego za dokument urzędowy przykładowo można uznać: „Wydawane stosownie do treści art. 24 ust. 3 ustawy z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (t.j. Dz.U. z 2005 r. Nr 240, poz. 2027 ze zm.) właścicielom lub posiadaczom gruntów wyrisy i wypisy z operatu ewidencyjnego, mają charakter dokumentów urzędowych i szczególną moc dowodową w rozumieniu art. 76 KPA. Przy czym jeżeli dane te są aktualne(...)”<sup>223</sup>, 2) „Potwierdzenie odbioru (...), który jeśli jest sporządzony w przepisanej formie przez uprawniony do tego podmiot, stanowi dowód tego, co zostało w nim urzędowo zaświadczone. Korzysta on z domniemania prawdziwości i zgodności z prawdą tego, co zostało w nim stwierdzone.”<sup>224</sup>, 3) protokół kontroli<sup>225</sup>, 4) ewidencja gruntów i budynków<sup>226</sup>, 5) „Stosownie do art. 45 ust. 1 Prawa budowlanego dziennik budowy stanowi urzędowy dokument przebiegu robót budowlanych oraz zdarzeń i okoliczności zachodzących w toku wykonywania robót”<sup>227</sup>.

Analiza judykatury pozwala także wskazać, jakie dokumenty pozbawione są przymiotu „urzędowego”. Przykładowo jest to : 1) „Nieuwierzytelnione kopie dokumentów nie mają mocy dokumentów urzędowych tak jak ich oryginały lub kopie uwierzytelnione. Nie korzystają więc z domniemania prawdziwości z art. 76 § 1 KPA”<sup>228</sup>, 2) „Tłumaczenie zaświadczenia nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu przepisu art. 76 § 1 i 2 KPA”<sup>229</sup>, 3) „Mapa będąca kserokopią, nie posiadającą adnotacji o dacie jej sporządzenia i przyjęcia do zasobu geodezyjno-kartograficznego, nie jest dokumentem urzędowym, o jakim mowa

w art. 76 § 1 KPA, i nie może być dowodem w sprawie. Jeżeli jednak organ uznał, że mapa stanowiąca taki dokument może być istotna dla wyjaśnienia sprawy, to miał obowiązek ją uzyskać”<sup>230</sup>.

Dokumentom urzędowym przysługuje dwojakie domniemanie: **zgodności z prawdą oraz prawdziwości**. Jak jednak podkreśla się w orzecznictwie sądowym „Dokumentom urzędowym Kodeks postępowania administracyjnego przyznaje zwiększoną moc w zakresie tego co zostało w nich urzędowo stwierdzone, w sytuacji gdy zostaną spełnione łącznie następujące przesłanki: - dokumenty sporządzono w prze-

znań świadków i zeznań samego zainteresowanego ustalono, iż brał on udział w walkach o utrwalenie władzy ludowej, nie stanowi dokumentu urzędowego w rozumieniu art. 76 § 1 k.p.a. Dokumentem takim natomiast jest zaświadczenie tego organu, wskazujące - na podstawie przechowywanych przezeń dokumentów archiwalnych - na konkretne fakty, zdarzenia i akcje z okresu walk o utrwalenie władzy ludowej, w których dana osoba brała bezpośredni udział - Wyrok NSA z dn.19.09.1988r., II SA 1947/87, ONSA1988/2/82, w Warszawie.

222. B. Graczyk, Postępowanie administracyjne..., s. 113.

223. Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011r., II GSK 493/10, Legalis.

224. Wyrok NSA z dnia 5 maja 2011r., II OSK 782/10, Legalis.

225. Wyrok NSA z dnia 19 marca 2011r., II GSK 256/10, Legalis

226. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 07 października 2010r., II SA/Po 194/10, Legalis.

227. Wyrok NSA z dnia 18 września 2009r., II OSK 1419/08, Legalis.

228. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 października 2011r., II SA/Gd 190/11, Legalis.

229. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 11 października 2011r., I SA/Wa 619/11, Legalis.

230. Wyrok WSA w Kielcach z dnia 10 listopada 2011r., II SA/Ke 667/11, Legalis.

pisanej formie - dokumenty sporządziły powołane do tego organy państwowe w ich zakresie działania (rzeczowym, miejscowym, instancyjnym). Nadana przez ustawodawcę moc dowodowa dokumentu to: **moc formalna**, dotycząca tego, że wystawca dokumentu rzeczywiście „zaświadczył urzędowo”, oraz **moc materialna**, która dotyczy znaczenia, skuteczności prawnej zawartego w dokumencie zaświadczenia, jego relewantności z punktu widzenia tematu dowodowego. Ponadto dokumenty urzędowe korzystają z dwojakiego rodzaju domniemań: domniemania prawdziwości, tzn., że dokument pochodzi od organu, który go wystawił, a także z domniemania zgodności z prawdą oświadczenia organu, od którego dokument pochodzi. Kodeks postępowania administracyjnego w art. 76 § 3 przyjął, iż domniemanie to może być obalone jedynie przez przeprowadzenie dowodu przeciwko treści dokumentu”<sup>231</sup>. Jednakże „Moc dowodowa dokumentu urzędowego nie jest bezwzględna. W razie wątpliwości co do jego wiarygodności, można co do faktów z niego wynikających przeprowadzić inny dowód, stosownie do art. 76 § 3 KPA. Do czasu jednak ukończenia tego postępowania, taki dokument urzędowy będzie traktowany jako dokument w pełni wiarygodny”<sup>232</sup>.

### 2.1.2. Zagraniczny dokument urzędowy

W zakresie dokumentów zagranicznych, istotną rolę odgrywa Konwencja znosząca wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów urzędowych, sporządzona w Hadze dnia 5 października 1961r. (Dz.U. z dn.24 czerwca 2005r., Nr 112, poz.938), w której państwa - sygnatariusze zniosły wymóg legalizacji zagranicznych dokumentów. Jej stronami są m.in. wszystkie kraje Unii Europejskiej z wyj. Dani. Treścią Konwencji jest zniesienie legalizacji dyplomatycznej i konsularnej. Zgodnie z art.21 ustawy o funkcjach konsulów Rzeczypospolitej Polskiej z dn. 13 lutego 1984r. (Dz.U. z 2002r., Nr 215, poz.1823) konsul pełni funkcje legalizacji dokumentów urzędowych w odniesieniu do dokumentów sporządzonych lub uwierzytelnionych w państwie przyjmującym lub RP. Od 14 czerwca 2005r., tj. od czasu wejścia w życie Konwencji, urzędy konsularne w państwach będących jej sygnatariuszami, nie są uprawnione do legalizacji dokumentów wymienionych w art.1 wskazanego aktu. W świetle tego przepisu Konwencji dokumentem urzędowym są: a) dokumenty pochodzące od organu lub urzędnika sądowego, włączając w to dokumenty pochodzące od prokuratora, sekretarza sądowego lub urzędnika dokonującego doręczeń; b) dokumenty administracyjne; c) akty notarialne; d) urzędowe zaświadczenia umieszczone na dokumentach podpisanych przez osoby działające w charakterze prywatnym, takie jak urzędowe zaświadczenia stwierdzające zarejestrowanie dokumentu lub fakt jego istnienia w określonej dacie oraz urzędowe i notarialne poświadczenia podpisów.

Na mocy regulacji konwencyjnej została wprowadzona jednolita procedura poświadczania dokumentów tj. **apostille**. Klauzula ta oznacza potwierdzenie autentyczności podpisu na dokumencie<sup>233</sup>, charakter, w jakim działała

**231.** Wyrok NSA z dnia 14 marca 2008r., I OSK 389/07, Legalis.

**232.** Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 21 stycznia 2009r., II SA/Bd 816/08, Legalis.

**233.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 grudnia 2008 r., I SA/Wa 394/08, LEX nr 489522: „(...) jeżeli podpis sporządzającego dokument został poświadczony przez notariusza, to klauzulą apostille opatrzone zostaje tylko ta część poświadczająca i traktowana jest jako osobny dokument powiązany co do formy, a nie co do meritum, z dokumentem podstawowym.”

osoba podpisująca dokument oraz w razie potrzeby tożsamość pieczęci lub stempla, którym jest on opatrzony. Dokument opatrzony tą klauzulą<sup>234</sup> lub dokument do którego dołączono *apostille* (np. decyzja administracyjna, świadectwo, dyplom, wyroki sądów) może zostać wykorzystany za granicą bez jakiegokolwiek innego poświadczenia. W Polsce organem właściwym do wydania *apostille* jest Minister Spraw Zagranicznych. Każde takie poświadczenie jest opatrywane indywidualnym numerem i rejestrowane.

Konwencja haska ma istotne znaczenie np. w zakresie nostryfikacji świadectw uzyskanych za granicą (Rozporządzenie Ministra Edukacji Narodowej z dn. 6 kwietnia 2006r. w sprawie zasad i trybu nostryfikacji świadectw szkolnych i świadectw maturalnych uzyskanych za granicą), np. w procesie legalizacji świadectw czeladniczych i dyplomów mistrzowskich. Dokumenty zagraniczne pochodzące od państwa niebędącego stroną Konwencji wymagają legalizacji<sup>235</sup>. Procedura legalizacji jest regulowana przez prawo miejsca, w którym ma dokument ma zostać przedłożony. Zwyczajowo prawo do legalizacji dokumentów posiada konsul danego kraju w Polsce. Poświadczenie przez niego dokonane odnosi się do autentyczności podpisu i pieczęci oraz zgodności z prawem miejsca wystawienia (*legem loci actus*)<sup>236</sup>.

## 2.2. Inne klasyfikacje dokumentów

Oprócz wskazanego podziału dokumentów można dokonać także innych, biorąc pod uwagę różne kryteria. Ze względu na formę zapisu można wyróżnić:

1. dokumentację tekstową,
2. dokumentację graficzną,
3. dokumentację o charakterze mieszanym,
4. dokumentację fotograficzną,
5. dokumentację filmową,
6. dokumentację dźwiękową,
7. dokumentację elektroniczną,

Klasyfikacja dokumentacji ze względu na jej przeznaczenie pozwala wyróżnić:

- 234.** *Apostille* ma formę adnotacji, czasem także dużej pieczęci. Jest sporządzana według wzoru, który stanowi załącznik do Konwencji Haskiej. Umieszczenie jej na dokumencie nie oznacza, że osoba, która wystawiła dokument była do tego uprawniona. Klauzula nie odnosi się także do zawartości merytorycznej dokumentu, a dokument nią opatrzony nie ma wyższej ani niepodważalnej mocy dowodowej. Jest to specyficzna kategoria dokumentu administracyjnego – certyfikat – tak: P.Czubik, Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania zagranicznych dokumentów publicznych, wyd.2, Bydgoszcz- Kraków 2005, s.47.
- 235.** Należy zwrócić uwagę, w j.niemieckim odróżnia się poświadczenie urzędowe dokumentu publicznego (Legalisierung) od poświadczenia dokumentu prywatnego (Beglaubigung), tak: P.Czubik, Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania..., s.26.
- 236.** Szerzej zob. A.Ziółkowska Foreign document in the administrative proceedings (W): Free movement of goods and persons across the Polish - Czech - Slovak borders : legal differences and similarities. - Katowice 2012, s. 240-249.

1. **dokumentację aktową (typową)** – powstającą w każdej jednostce organizacyjnej i **specyficzną** – stanowiącą odzwierciedlenie działalności konkretnej jednostki organizacyjnej określonej statutowo),
2. **dokumentację techniczną** (np. dokumentacja obiektu),
3. **dokumentację geologiczną** (odnoszącą się do analizy składu skorupy ziemskiej),
4. **dokumentację kartograficzną** – geodezyjną (np. ewidencja gruntów),

5. **dokumentację audiowizualną** (np. z oględzin),
6. **dokumentację elektroniczną** – w związku z informatyzacją administracji publicznej w obrocie prawnym można spotkać się z dokumentem elektronicznym. Jak wynika z definicji legalnej tego terminu, zawartej w art. 3 pkt 2 ustawy o informatyzacji podmiotów wykonujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005r., dokument elektroniczny to stanowiący odrębną całość znaczeniową zbiór danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisany na informatycznym nośniku danych. Zatem dokumentem elektronicznym nie jest nośnik, „a jego istota nie wiąże się z informacją, lecz jedynie ze zbiorem danych, niezależnie od tego, że zbiór musi stanowić odrębną całość znaczeniową”<sup>237</sup>.

7. **dokumentację archiwalną** (oznaczona literą **A** ma wartość historyczną, zaś literą **B** - przeznaczona jest do krótkotrwałego wykorzystania).

Ze względu na sposób gromadzenia dokumentacji wyróżnia się:

1. **zbiory dokumentów aktowych** – cechują się jednakową strukturą kancelaryjną
2. **akta spraw** – zbiór wszelkich dokumentów bez względu na formę
3. **korepondencja** – np. zaproszenia

Na podstawie obowiązującej instrukcji kancelaryjnej z 18 stycznia 2011r. wyróżnia się:

1. **dokumentację tworzącą akt sprawy** (która została przyporządkowana do sprawy i otrzymała znak sprawy)
2. **dokumentację nietworzącą akt sprawy** (która nie została przyporządkowana do sprawy, a jedynie do klasy z wykazu akt. Są to np. 1) zaproszenia, życzenia, podziękowania, kondolencje, jeżeli nie stanowią części akt sprawy; 2) niezamawiane przez podmiot oferty, które nie zostały wykorzystane; 3) publikacje (dzienniki urzędowe, czasopisma, katalogi, książki, gazety, afisze, ogłoszenia) oraz inne druki, chyba że stanowią załącznik do pisma; 4) dokumentacja finansowo-księgowa, w szczególności rachunki, faktury, inne dokumenty księgowe; 5) listy obecności; 6) karty urlopowe; 7) dokumentacja magazynowa; 8) środki ewidencyjne archiwum zakładowego; 9) dane w systemach teleinformatycznych dedykowanych do realizowania określonych, wyspecjalizowanych zadań, w szczególności dane w systemie udostępniającym automatycznie dane z określonego rejestru, dane przesyłane za pomocą środków komunikacji elektronicznej automatycznie tworzące rejestr; 10) rejestry i ewidencje, w szczególności środków trwałych, wypożyczeń sprzętu, materiałów biurowych, zbiorów bibliotecznych).

Przyjmując jako kryterium dostępność do dokumentu można wyróżnić:

1. **dokumentację jawną** – przy czym może to być **jawność pełna** – np. dokumentacja udostępniana w trybie ustawy o dostępie do informacji publicznej lub **ograniczona** – np. dostęp strony do akt sprawy
2. **dokumentację niejawną** – do której dostęp jest ograniczony i wymaga spełnienia warunków określonych w ustawach szczególnych, w tym w ustawie o ochronie informacji niejawnych

W obrocie prawnym występują nadto dokumenty **oryginalne oraz kopie**. Oryginał to dokument, który został podpisany przez wystawcę i jest przeznaczony do adresata tego aktu. Kopia zaś jest jedną z form zabezpieczenia dokumentów. Są gro-

<sup>237</sup>. J. Murzydło, Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany, Czas informacji, Nr 3/ 2011, s.82.



madzone przez wystawców. Uwierzytelnione kopie, tj. potwierdzone za zgodność z oryginałem mają znaczenie dowodowe.

W praktyce często pojawiają się także **odpisy** dokumentów tekstowych (zupełne i skrócone, np. aktów stanu cywilnego) oraz **wyrysy** dokumentów graficznych (np. map). Ich wspólnymi cechami są: wskazanie wystawcy oraz podanie nazwy oryginalnego dokumentu. Ich znaczenie w obrocie prawnym jest takie samo jak uwierzytelnionych kopii.<sup>238</sup>

Czasem w toku dokonywanych czynności urzędnik może mieć do czynienia z fotokopiami, mikrofilmami lub skanami. Jednak bez możliwości ich konfrontacji z oryginałami nie mają one waloru dowodowego.

### 3. Decyzja administracyjna

Decyzje administracyjne utożsamiane są ze sferą reglamentacyjną<sup>239</sup> administracji i poprzez to są odczytywane jako przejaw ingerencji organów administracji publicznej w sferę praw i obowiązków obywateli, stąd ich rola jest niezwykle istotna. Jak wskazywał J. Starościk decyzja administracyjna winna być traktowana jako *nobile verbum*, czyli słowo honoru organu administracji publicznej dane obywatelowi.<sup>240</sup>

Akty administracyjne indywidualne podejmowane są w różnych sprawach, co powoduje także odmienne niekiedy nazewnictwo względem aktów administracyjnych wydawanych w indywidualnych sytuacjach (sprawach). Trzeba bowiem zaznaczyć, że oznaczenie decyzji administracyjnej w jednej ustawie mogą oznaczać zupełnie co innego w innej ustawie. Jak podnosił J. Świątkiewicz „w naszym prawotwórstwie panuje dowolność i przypadkowość terminologiczna, wprowadzając zamęt i dezorientację.”<sup>241</sup> Pomocnym w tym zakresie jest wyrok Sądu Najwyższego z dnia 18 października 1985r. w którym to zaznaczono, że „użycie tej czy innej nazwy nie ma znaczenia dla charakteru prawnego danego aktu jako decyzji, jeżeli jest to – zgodne z art. 104 k.p.a. – akt rozstrzygający merytorycznie daną indywidualną sprawę należącą do właściwości organu administracji państwowej.”<sup>242</sup>

Jak podkreśla się w orzecznictwie sądowym „Każda sprawa, w której organ administracji publicznej dokonuje władczej konkretyzacji uprawnień lub obowiązków jednostki, powinna być roz-

strzygana w formie decyzji administracyjnej. Organ administracji publicznej stosuje normę prawa materialnego zawartą w przepisach prawa powszechnie obowiązującego. Norma ta nie działa wprost, lecz dla ukształtowania stosunku materialnoprawnego wymaga autorytatywnej (władczej) indywidualizacji i konkretyzacji. Norma ta nie określa innej prawnej formy działania administracji niż decyzja administracyjna jako właściwie do zastosowania w tej sprawie”<sup>243</sup>.

238. R.Banduch, Rodzaje dokumentacji współczesnej (w:) red. E.Borodj, Kancelaria i archiwum zakładowe, Warszawa 2009r., s. 42.

239. A. Ziółkowska, A.Gronkiewicz, Ostateczność decyzji administracyjnej (w:) red. L.Zacharko, A.Matan, G.Łaszczyca, Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Warszawa 2008, s.379 i nast.

240. J. Starościk, Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972, s. 87.

241. J. Świątkiewicz, Naczelny Sąd Administracyjny. Komentarz do ustawy, Białystok 1999, s. 89.

242. II CR 320/85, publ. OSNCP 1986, z. 10, poz. 158, por. także Uchwała NSA z dni 4 grudnia 2000r., FPS 13/00, publ. ONSA 2001, Nr 2, poz. 58. Por. również Uchwałę NSA z dnia 8 września 2003r., OPS 2/03, publ. ONSA 2004, Nr 1, poz. 5.

243. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 października 2013r., III SA/Wr 529/13, Legalis.

Analizując ujęcie procesowe trzeba podnieść, że wywodzone jest ono z przepisów k.p.a. dokładnie z art. 104 k.p.a. w łączności z art. 105 i 107 k.p.a. oraz art. 1 pkt. 1 k.p.a.<sup>244</sup> Z powyższych przepisów wynika, iż decyzja administracyjna jest sposobem załatwienia sprawy administracyjnej. Stanowi ona czynność procesową rozstrzygającą sprawę co do istoty bądź też kończącą postępowanie w danej instancji. Podobnie J. Jendrośka wskazywał, że decyzja jest więc prawną formą wyniku postępowania.<sup>245</sup> Oznacza to, iż organ administracji w sensie procesowym rozstrzygnął daną sprawę administracyjną rozpatrując materiał w niej zebrany w toku postępowania i wydał rozstrzygnięcie w zakresie praw i obowiązków adresata decyzji, podlegające rygorom z art. 107 k.p.a. wskazującym na elementy, które winna zawierać decyzja administracyjna. Inaczej mówiąc pod pojęciem **procesowej strony decyzji administracyjnej** należy rozumieć całokształt czynności ujętych w określone przepisy kodeksu administracyjnego, która podejmuje organ administracji w celu wydania aktu administracyjnego określanego mianem decyzji administracyjnej.

W ujęciu formalnym decyzja administracyjna powinna zawierać: oznaczenie organu administracji publicznej, datę wydania, oznaczenie strony lub stron, powołanie podstawy prawnej, rozstrzygnięcie, uzasadnienie faktyczne i prawne, pouczenie, czy i w jakim trybie służy od niej odwołanie, podpis z podaniem imienia i nazwiska oraz stanowiska służbowego osoby upoważnionej do wydania decyzji lub, jeżeli decyzja wydana została w formie dokumentu elektronicznego, powinna być opatrzona bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Ponadto decyzja, w stosunku do której może być wniesione powództwo do sądu powszechnego lub skarga do sądu administracyjnego, powinna zawierać ponadto pouczenie o dopuszczalności wniesienia powództwa lub skargi. Jak jednak podkreśla się w orzecznictwie sądowym „minimum elementów przesądzających o tym, iż mamy do czynienia z decyzją, to: określenie autora, adresata, rozstrzygnięcie, podpis osoby reprezentującej organ”<sup>246</sup>.

Poszczególne elementy decyzji mają swoje znaczenie. I tak „**datą** wydania decyzji jest data wydania decyzji na piśmie lub data ogłoszenia decyzji ustnie, z tym że datą wydania decyzji pisemnej jest dzień podpisania decyzji zawierającej wymagane prawem elementy. W razie wątpliwości co do daty podpisania należy przyjąć, że datą tą jest data umieszczona na decyzji”<sup>247</sup>. Z kolei „oznaczenie **organu administracji publicznej**, który wydał daną decyzję polega na wskazaniu pełnej nazwy organu i jego siedziby, brak oznaczenia organu pozbawia akt charakteru decyzji administracyjnej, jednak brak oznaczenia organu w części tzw. "nagłówkowej" decyzji nie powoduje takiego skutku, jeżeli podpis osoby upoważnionej do wydania decyzji został opatrzony pieczęcią dostatecznie identyfikującą konkretny organ administracji publicznej”<sup>248</sup>. Miejsce oznaczenia **strony** „z punktu widzenia prawidłowości decyzji jest obojętne, (...) ; ważne jest, aby była ona określona w sposób jednoznaczny. Zatem oznaczenie strony może być zamieszczone w początkowej części decyzji, ale też może znaleźć się na końcu

244. J. Borkowski, Decyzja administracyjna, Łódź – Zielona Góra 1988, s. 32; J. Borkowski [w:] J. Borkowski, B. Adamiak, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., Warszawa 2000, s. 416.

245. J. Jendrośka [w:] J. Borkowski, J. Jendrośka, R. Orzechowski, A. Zieliński. Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., Warszawa 1985, s. 143.

246. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 19 grudnia 2011r., II SAB/ Wa 1567/ 11, Legalis.

247. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010r., II OSK 2051/09, Legalis.

248. Wyrok NSA z dnia 15 czerwca 2010r., II OSK 1060/09, Legalis.

w rozdzielniku adresatów, którym decyzja zostaje doręczona”<sup>249</sup>. Jeżeli zaś chodzi o **podstawę prawną**, to w orzecznictwie uznaje się, że „decyzja administracyjna wydana w indywidualnej sprawie będzie wydana bez podstawy prawnej w przypadku gdy brak jest przepisu prawnego powszechnie obowiązującego, który stanowiłby podstawę załatwienia sprawy w drodze decyzji, gdy prawo nie wymaga określenia praw lub obowiązków w drodze decyzji, a także gdy obowiązek lub uprawnienie powstaje z mocy samego prawa”<sup>250</sup>. **Osnowa** decyzji administracyjnej, czyli rozstrzygnięcie sprawy administracyjnej „sformułowane musi być w sposób klarowny i nie budzący wątpliwości co do treści wydanego aktu, musi ono także pozwolić na wykonanie decyzji bez konieczności ustalania jej treści z uzasadnienia”<sup>251</sup>. Zaś „**uzasadnienie faktyczne** decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś uzasadnienie prawne - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa”<sup>252</sup>. Uzasadnienie faktyczne decyzji powinno w szczególności zawierać wskazanie faktów, które organ uznał za udowodnione, dowodów, na których się oparł, oraz przyczyn, z powodu których innym dowodom odmówił wiarygodności i mocy dowodowej, zaś **uzasadnienie prawne** - wyjaśnienie podstawy prawnej decyzji, z przytoczeniem przepisów prawa. Można odstąpić od uzasadnienia decyzji, gdy uwzględnia ona w całości żądanie strony; nie dotyczy to jednak decyzji rozstrzygających sporne interesy stron oraz decyzji wydanych na skutek odwołania. Organ może odstąpić od uzasadnienia decyzji również w przypadkach, w których z dotychczasowych przepisów ustawowych wynikała możliwość zaniechania lub ograniczenia uzasadnienia ze względu na interes bezpieczeństwa Państwa lub porządek publiczny. Elementem decyzji jest także wskazanie czy i jaki przysługuje środek zaskarżenia. Końcowym elementem decyzji jest podpis osoby upoważnionej do jej wydania, który „jest przesłanką istnienia decyzji, a co za tym idzie, stwierdzenie jego braku powoduje konieczność wyeliminowania aktu nim dotkniętego. Podpis ten musi pochodzić od osoby, która albo sama osobiście pełni funkcję organu, albo jest zatrudniona w organie i została upoważniona na podstawie art. 268a KPA, do wydawania decyzji”<sup>253</sup>.

Przepisy szczególne mogą określać także inne składniki, które powinna zawierać decyzja. Do elementów tych należą: warunek, zlecenie, termin.

Decyzji, od której służy odwołanie, czyli decyzji nieostatecznej, może być nadany rygor natychmiastowej wykonalności, gdy jest to niezbędne ze względu na ochronę zdrowia lub życia ludzkiego albo dla zabezpieczenia gospodarstwa narodowego przed ciężkimi stratami bądź też ze względu na inny interes społeczny lub wyjątkowo ważny interes strony. W tym ostatnim przypadku organ administracji publicznej może w drodze postanowienia zażądać od strony stosownego zabezpieczenia. Rygor natychmiastowej wykonalności może być nadany

decyzji również po jej wydaniu. W tym przypadku organ wydaje postanowienie, na które służy stronie zażalenie. „Wykonanie decyzji nieostatecznej ma charakter wyjątkowy, dlatego też prze-

**249.** Wyrok NSA z dnia 04 sierpnia 2011r., I OSK 1370/10, Legalis.

**250.** Wyrok NSA z dnia 26 października 2010 r., I OSK 1288/10, Legalis.

**251.** Wyrok NSA z dnia 7 września 2011r., I OSK 598/11, Legalis.

**252.** Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2011r., II GSK 96/10, Legalis.

**253.** Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 01 czerwca 2011r., I SA/OI 242/11, Legalis.

słanki nadania decyzji rygoru natychmiastowej wykonalności nie mogą być interpretowane rozszerzająco, lecz muszą być poddawane wykładni ścisłej. Jedną z tych przesłanek jest "niezbędność" niezwłocznego wprowadzenia rozstrzygnięcia decyzji w życie. Odwołując się do pojęcia "niezbędności" niezwłocznego działania, ustawodawca uznaje, że może to nastąpić wówczas, gdy w danym czasie i w danej sytuacji nie można się obejść bez wykonania praw lub obowiązków, o których rozstrzyga się w decyzji, ponieważ zwłoka w ich wykonaniu zagraża dobrom chronionym, określonym w art. 108 § 1 KPA. Zagrożenie to musi mieć **realny charakter** i nie może być tylko prawdopodobne, a okoliczność ta musi być uwidocznioma w uzasadnieniu postanowienia o nadaniu rygoru natychmiastowej wykonalności"<sup>254</sup>. Skutkiem nadania rygoru jest wykonalność decyzji.

#### 4. Doręczenia i ich rodzaje

Dla skuteczności działań administracji niezbędna jest czynność materialno-techniczna, czyli **doręczenie**. Jest to, co do zasady, „wyraźna, władcza, obligatoryjna, formalna i nieodwracalna czynność procesowa techniczna właściwego organu administracji publicznej lub wykonującego funkcje zlecone, za pomocą której przekazuje (udostępnia) się pisma adresatowi w postępowaniu administracyjnym, w sposób przewidziany prawem, z którą prawo wiąże określone skutki prawne"<sup>255</sup>. Przedmiotem doręczeń są **pisma**, przez które należy rozumieć decyzje, postanowienia, odpisy ugody, wezwania, zawiadomienia, protokoły oraz inne dokumenty o ile strona lub uczestnik postępowania powinni być z nimi zaznajomieni i mają znaczenie procesowe<sup>256</sup> ale także wnioski, odwołania czy zażalenia kierowane do administracji. Podmiotem doręczeń jest strona (będąca osobą fizyczną, osobą prawną, państwową jednostką organizacyjną, organizacją społeczną), przedstawiciel ustawowy (sensu stricte, powołany na mocy orzeczenia sądu, powołany przez organ administracyjny), pełnomocnik, uczestnicy na prawach strony (np. organizacje społeczne, prokurator, Rzecznik Praw Obywatelskich, Rzecznik Praw Dziecka), uczestnicy postępowania (osoby zainteresowane, świadkowie, biegli, osoba trzecia u której znajduje się przedmiot oględzin).

Wyróżnia się doręczenia **właściwe (zwykle), zastępcze, subsydiarne, konkludentne, przez obwieszczenie**.

W świetle regulacji kodeksu postępowania administracyjnego doręczeń dokonuje się za pokwitowaniem przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe, przedsiębiorcę uprawnionego do wykonywania działalności pocztowej, na podstawie wpisu do rejestru operatorów pocztowych; przez swoich pracowników lub przez inne upoważnione osoby lub organy. Doręczenie może następować za pomocą środków komunikacji elektronicznej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 18 lipca 2002 r. o świadczeniu usług drogą elektroniczną, jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania wystąpił do organu administracji publicznej o doręczenie albo wyraził zgodę na doręczenie mu pism za pomocą tych środków. **Doręczenie elektroniczne** jest dopuszczalne jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania spełni jeden z następujących warunków:

<sup>254</sup>. Wyrok NSA z dnia 15 lipca 2010r., II OSK 1134/09, Legalis.

<sup>255</sup>. G.Łaszczyca, A.Matan, Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, Warszawa 1998, s.47.

<sup>256</sup>. J.Borkowski (w:) B.Adamiak, J.Borkowski, Polskie postępowanie administracyjne, Warszawa 1996, s.116.

- 1) złożyć podanie w formie dokumentu elektronicznego przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej;
- 2) wystąpi do organu administracji publicznej o takie doręczenie i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny;
- 3) wyrazi zgodę na doręczanie pism w postępowaniu za pomocą tych środków i wskaże organowi administracji publicznej adres elektroniczny.

Organ administracji publicznej może zwrócić się do strony lub innego uczestnika postępowania o wyrażenie zgody na doręczanie pism w formie dokumentu elektronicznego w innych, określonych przez organ kategoriach spraw indywidualnych załatwianych przez ten organ. Może nadto wystąpić o wyrażenie zgody przesyłając to wystąpienie za pomocą środków komunikacji elektronicznej na adres elektroniczny strony lub innego uczestnika postępowania. Jeżeli strona lub inny uczestnik postępowania zrezygnuje z doręczania pism za pomocą środków komunikacji elektronicznej, organ administracji publicznej doręcza pismo w sposób określony dla pisma w formie innej niż forma dokumentu elektronicznego.

Pisma doręcza się stronie, a gdy strona działa przez przedstawiciela - temu przedstawicielowi (**doręczenie właściwe**). Jeżeli strona ustanowiła pełnomocnika, pisma doręcza się pełnomocnikowi. Jeżeli ustanowiono kilku pełnomocników, doręcza się pisma tylko jednemu pełnomocnikowi. Strona może wskazać takiego pełnomocnika. W orzecznictwie sądowym podkreśla się bowiem, że „Od dnia powiadomienia organu o ustanowieniu pełnomocnika powinien mieć on zapewniony czynny udział w postępowaniu tak samo jak strona, a pominięcie pełnomocnika strony w czynnościach postępowania jest równoznaczne z pominięciem strony i wywołuje te same skutki prawne. Doręczenie rozstrzygnięcia stronie w sytuacji, gdy w postępowaniu uczestniczy pełnomocnik nie ma żadnego znaczenia procesowego. Ma jedynie charakter informacyjny”<sup>257</sup>.

Strona zamieszkała za granicą lub mająca siedzibę za granicą, jeżeli nie ustanowiła pełnomocnika do prowadzenia sprawy zamieszkałego w kraju, jest obowiązana wskazać w kraju pełnomocnika do doręczeń, chyba że doręczenie następuje za pomocą środków komunikacji elektronicznej. W razie niewskazania pełnomocnika do doręczeń przeznaczone dla tej strony pisma pozostawia się w aktach sprawy ze skutkiem doręczenia. Stronę należy o tym pouczyć przy pierwszym doręczeniu. Strona powinna być również pouczona o możliwości złożenia odpowiedzi na pismo wszczynające postępowanie i wyjaśnień na piśmie oraz o tym, kto może być ustanowiony pełnomocnikiem.

W toku postępowania strony oraz ich przedstawiciele i pełnomocnicy mają obowiązek zawiadomić organ administracji publicznej o każdej zmianie swojego adresu, w tym adresu elektronicznego. W razie zaniedbania tego obowiązku doręczenie pisma pod dotychczasowym adresem ma skutek prawny.

Pisma doręcza się osobom fizycznym w ich mieszkaniu lub miejscu pracy. Mieszkaniem w jest miejsce, w którym adresat przebywa z zamiarem dłuższego (a nie krótkotrwalego) pobytu, umożliwiającego doręczenie mu pisma<sup>258</sup>. Co do doręczania w miejscu pracy, to nale-

ży podkreślić, że „Kodeks postępowania administracyjnego nie przewiduje, tak jak reguluje to procedura cywilna, do-

**257.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 lutego 2012r., I SA/Wa 2223/10, Legalis.

**258.** Por. Postanowienie SN – Izba Pracy z dnia 03 lipca 2012r., II UK 61/12, Legalis.

puszczenia możliwości doręczania pism w miejscu pracy także innym osobom niż adresat pisma”<sup>259</sup>.

Pisma mogą być doręczane również w lokalu organu administracji publicznej, jeżeli przepisy szczególne nie stanowią inaczej. W razie niemożności doręczenia pisma w sposób wyżej wskazany, a także w razie koniecznej potrzeby, pisma doręcza się w każdym miejscu, gdzie się adresata zastanie.

W przypadku nieobecności adresata pismo doręcza się, za pokwitowaniem, dorosłemu domownikowi, sąsiadowi lub dozorczy domu, jeżeli osoby te podjęły się oddania pisma adresatowi (**doręczenie zastępcze**). O doręczeniu pisma sąsiadowi lub dozorczy zawiadamia się adresata, umieszczając zawiadomienie w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy to nie jest możliwe, w drzwiach mieszkania. Za domownika można uznać takie osoby, dla których mieszkanie adresata będzie ich aktualnym centrum życiowej działalności, ośrodkiem osobistych i majątkowych interesów.<sup>260</sup> Jak podkreślono w wyroku WSA w Opolu z dnia 26 maja 2011r. „doręczenia pisma stronie może się podjąć wyłącznie osoba pełnoletnia, czyli taka, która nabyła pełnię praw publicznych, a tym samym ponosi całkowitą odpowiedzialność za swoje czyny. Tak, więc w przypadku odebrania korespondencji przez osobę małoletnią, strona postępowania administracyjnego może w celu obrony własnych interesów skutecznie podnieść zarzut wadliwego doręczenia korespondencji w trybie art. 43 KPA i obalić domniemanie tzw. doręczenia zastępczego”<sup>261</sup>.

W razie niemożności doręczenia pisma w powyższy sposób: operator pocztowy w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe przechowuje pismo przez okres 14 dni w swojej placówce pocztowej - w przypadku doręczania pisma przez operatora pocztowego; albo pismo składa się na okres czternaście dni w urzędzie właściwej gminy (miasta) - w przypadku doręczania pisma przez pracownika urzędu gminy (miasta) lub upoważnioną osobę lub organ (**doręczenie subsydiarne**).

Zawiadomienie o pozostawieniu pisma wraz z informacją o możliwości jego odbioru w terminie siedmiu dni, licząc od dnia pozostawienia zawiadomienia umieszcza się w oddawczej skrzynce pocztowej lub, gdy nie jest to możliwe, na drzwiach mieszkania adresata, jego biura lub innego pomieszczenia, w którym adresat wykonuje swoje czynności zawodowe, bądź w widocznym miejscu przy wejściu na posesję adresata.

W przypadku niepodjęcia przesyłki we wskazanym terminie, pozostawia się powtórne zawiadomienie o możliwości odbioru przesyłki w terminie nie dłuższym niż czternaście dni od daty pierwszego zawiadomienia. Doręczenie uważa się za dokonane z upływem ostatniego dnia a pismo pozostawia się w aktach sprawy.

Jednostkom organizacyjnym i organizacjom społecznym doręcza się pisma w lokalu ich siedziby do rąk osób uprawnionych do odbioru pism. Przez osobę uprawnioną należy rozumieć każdą osobę, która została regulaminowo czy tylko zwyczajowo uprawniona przez spółdzielnię do odbierania korespondencji przychodzącej do jej siedziby<sup>262</sup>, np. pracownik kancelarii (biura), portier.

**259.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 09 września 2010r., III SA/Wr 246/10, Legalis.

**260.** Por. Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 sierpnia 2011r. III SA/Wr 270/11, Legalis.

**261.** Wyrok WSA w Opolu z dnia 16 maja 2011r., II SA/Op 129/11, Legalis

**262.** Por. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 kwietnia 2011r. II SA/Lu 51/11, Legalis.

Odbierający pismo potwierdza doręczenie mu pisma swym podpisem ze wskazaniem daty doręczenia.

Jeżeli odbierający pismo uchyla się od potwierdzenia doręczenia lub nie może tego uczynić, doręczający sam stwierdza datę doręczenia oraz wskazuje osobę, która odebrała pismo, i przyczynę braku jej podpisu. Warunki prawidłowego pokwitowania potwierdzone zostały m.in. w Wyroku NSA z dnia 25 stycznia 2002r.: „Istotnym elementem pokwitowania jest data doręczenia pisma, z którą związane są różnego rodzaju skutki prawne. Podpis odbiorcy pisma na pokwitowaniu nie stanowi tak istotnego elementu, jak określenie daty doręczenia. Z tego też względu brak podpisu nie pozbawia doręczenia skuteczności, a jedynie wymaga wskazania przyczyny jego braku na pokwitowaniu”<sup>263</sup>.

W przypadku doręczenia pisma za pomocą środków komunikacji elektronicznej doręczenie jest skuteczne, jeżeli adresat potwierdzi odbiór pisma w sposób. W celu doręczenia pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej przesyła na adres elektroniczny adresata zawiadomienie zawierające:

- 1) wskazanie, że adresat może odebrać pismo w formie dokumentu elektronicznego;
- 2) wskazanie adresu elektronicznego, z którego adresat może pobrać pismo i pod którym powinien dokonać potwierdzenia doręczenia pisma;
- 3) pouczenie dotyczące sposobu odbioru pisma, a w szczególności sposobu identyfikacji pod wskazanym adresem elektronicznym w systemie teleinformatycznym organu administracji publicznej, oraz informację o wymogu podpisania urzędowego poświadczenia odbioru w sposób wskazany w art. 20a ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.

W przypadku nieodebrania pisma w formie dokumentu elektronicznego organ administracji publicznej po upływie 7 dni, licząc od dnia wysłania zawiadomienia, przesyła powtórne zawiadomienie o możliwości odebrania tego pisma. W przypadku nieodebrania pisma doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni, licząc od dnia przesłania pierwszego zawiadomienia. Zawiadomienia mogą być automatycznie tworzone i przysyłane przez system teleinformatyczny organu administracji publicznej, a odbioru tych zawiadomień nie potwierdza się. W przypadku uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone organ administracji publicznej umożliwia adresatowi pisma dostęp do treści pisma w formie dokumentu elektronicznego przez okres co najmniej 3 miesięcy od dnia uznania pisma w formie dokumentu elektronicznego za doręczone oraz do informacji o dacie uznania pisma za doręczone i datach wysłania zawiadomień, w swoim systemie teleinformatycznym. Doręczenie pisma w formie dokumentu elektronicznego do podmiotu publicznego w rozumieniu przepisów ustawy następuje przez elektroniczną skrzynkę podawczą tego podmiotu.

Jeżeli adresat odmawia przyjęcia pisma przesłanego mu przez operatora pocztowego w rozumieniu ustawy z dnia 23 listopada 2012 r. - Prawo pocztowe lub inny organ albo w inny sposób, pismo zwraca się nadawcy z adnotacją o odmowie jego przyjęcia i datą odmowy. Pismo wraz z adnotacją włącza się do akt sprawy (**doręczenie konkludentne**). Jest ono skuteczne względem adresata.

W powyższych przypadkach uznaje się, że pismo doręczone zostało w dniu odmowy jego przyjęcia przez adresata. „W aktach administracyjnych powinna

**263.** Wyrok NSA z dnia 25 stycznia 2002r., V SA 1568/01, Legalis.

się więc znaleźć nie tylko notatka urzędowa, ale też egzemplarz decyzji, którego przyjęcia odmówiła strona. Tego rodzaju brak czyni ze zdarzenia opisanego w notatce fakt prawnie obojętny - nie wywołujący skutku w postaci doręczenia decyzji"<sup>264</sup>.

Pisma skierowane do osób nieznanymi z miejsca pobytu, dla których sąd nie wyznaczył przedstawiciela, doręcza się przedstawicielowi ustanowionemu przez organ w trybie art.34 k.p.a. Z kolei pisma kierowane do osób korzystających ze szczególnych uprawnień wynikających z immunitetu dyplomatycznego lub konsularnego doręcza się w sposób przewidziany w przepisach szczególnych, w umowach i zwyczajach międzynarodowych.

Strony mogą być zawiadamiane o decyzjach i innych czynnościach organów administracji publicznej przez obwieszczenie lub w inny zwyczajowo przyjęty w danej miejscowości sposób publicznego ogłaszania, jeżeli przepis szczególny tak stanowi; w tych przypadkach zawiadomienie bądź doręczenie uważa się za dokonane po upływie czternastu dni od dnia publicznego ogłoszenia. Taki sposób doręczania „jest rozwiązaniem ekstraordynaryjnym, służącym zapewnieniu szybkiego skutku obwieszczenia wobec wszystkich podmiotów, które są adresatami danego aktu administracyjnego, jeżeli przepisy szczególne przewidują możliwość posłużenia się taką szczególną formą doręczenia, jaką jest publiczne ogłoszenie. Na gruncie wykładni językowej pojęcie "dzień publicznego ogłoszenia" należy rozumieć, że jest to termin, w którym doszło do publicznego (w sensie dostępności dla osób zainteresowanych) udostępnienia materiałów o określonej treści. Termin ten jest na gruncie przepisów prawa rozumiany jako zdarzenie prawne dające się obiektywnie określić. Jeżeli obwieszczenie nastąpiło w różnych datach należy wziąć pod uwagę najpóźniejszą datę obwieszczenia, analogicznie, jak w przypadku liczenia terminu do wniesienia odwołania dla strony pominiętej w postępowaniu"<sup>265</sup>. Podstawą doręczenia przez obwieszczenie jest np. Prawo wodne, ustawa o scalaniu i wymianie gruntów, ustawa o gospodarce nieruchomościami.

## 4.1. Pokwitowanie

Dowodem doręczenia jest pokwitowanie. Wyróżnia się dwa rodzaje pokwitowań: **właściwe oraz zastępcze**. Pierwsze z wymienionych zachodzi w sytuacji, gdy odbierający (czyli nie tylko adresat czy strona) potwierdza odbiór podpisem oraz datą. Pokwitowanie zastępcze ma miejsce, gdy to doręczający sam stwierdza datę doręczenia, wskazuje osobę, której pismo przekazano (lub też nie przekazano w przypadku doręczenia konkludentnego) oraz podaje przyczynę braku jej podpisu.

## 5. Opłata skarbową

Wykonanie czynności przez administrację często uwarunkowane jest koniecznością wniesienia opłaty skarbowej (inaczej opłaty stemplowej). Brak opłaty stanowi wadę formalną podania i rodzi po stronie organu obowiązek pozostawienia go bez rozpoznania, chyba że co innego wynika z przepisów prawa.

Podstawą prawną pobierania opłat skarbowych jest ustawa o opłacie skarbowej z dnia 16 listopada 2006r.<sup>266</sup> W zakresie opłaty skarbowej istotne znaczenia ma

**264.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 29 listopada 2007r., V SA/Wa 2280/07, Legalis

**265.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 06 czerwca 2011r., VII SA/Wa 835/11, Legalis.

**266.** Tekst jedn. z dnia 13 września 2012 r. „Dz.U. z 2012 r. poz. 1282.



obok ustawy rozporządzenie Ministra Finansów w sprawie zapłaty opłaty skarbowej z dnia 28 września 2007r.<sup>267</sup>

W pierwszej kolejności należy odróżnić **opłatę skarbową od podatku**. „Podatek i opłata skarbową to dwie odmienne formy świadczeń publicznych, przybierające postać świadczeń pieniężnych ponoszonych przez obowiązane do tego osoby. Tym samym należy stwierdzić, że opłata skarbową nie jest podatkiem (...) Opłata skarbową, będąca ekwiwalentem za wydanie dokumentu, dokonanie czynności lub jej stwierdzenie dokumentem, nie nabiera cech podatku dopóty dopóki nie zostanie zakwestionowany jej odpłatny charakter”<sup>268</sup>.

## 5.1. Opłata skarbową jako warunek działania administracji publicznej

Zakres czynności wykonywanych przez administrację podlegających opłacie skarbowej został określony w ustawie opłacie skarbowej. W tym akcie normatywnym enumeratywnie wskazano, na te spośród nich, których wykonanie jest uzależnione od wniesienia opłaty. Są to czynności:

- 1) w sprawach indywidualnych z zakresu administracji publicznej:
  - a) dokonanie czynności urzędowej na podstawie zgłoszenia lub na wniosek,
  - b) wydanie zaświadczenia na wniosek,
  - c) wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji);
- 2) złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii - w sprawie z zakresu administracji publicznej lub w postępowaniu sądowym.

Ponadto opłacie skarbowej podlega również dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia) przez podmiot inny niż organ administracji rządowej i samorządowej, w związku z wykonywaniem zadań z zakresu administracji publicznej, a także złożenie w takim podmiocie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii.

Znaki opłaty skarbowej nakleja się na składanym wniosku o dokonanie czynności urzędowej albo na dokumencie zgłoszenia, na składanym wniosku o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia, albo na składanym dokumencie stwierdzającym udzielenie pełnomocnictwa lub prokury, albo na jego wypisie, odpisie lub kopii. Kasuje się przez przekreślenie ich na krzyż, a obok znaków kasujący wpisuje datę skasowania, sumę, na którą znaki skasowano, oraz składa podpis z podaniem imienia i nazwiska. Kasowanie znaków opłaty skarbowej należy do obowiązków pracowników organów administracji publicznej, jednak „żaden przepis nie daje podstaw do wywodzenia, że brak skasowania znaków opłaty skarbowej jest tożsamy z tym, że opłata skarbową inkorporowana w znaczkach nie została uiszczona”<sup>269</sup>.

## 5.2. Zwolnienia z opłaty skarbowej

**267.** Dz.U. Nr 187, poz. 1330.

**268.** Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 10 lutego 2010r., I SA/Gl 661/09, Legalis.

**269.** Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2010r., II FSK 196/09, Legalis.

W ustawie zerozko został także wskazany zakres wyłączeń z opłaty skarbowej. Nie podlega opłacie skarbowej:

- 1) dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia (pozwolenia, koncesji) albo złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach:
  - a) alimentacyjnych, opieki, kurateli i przysposobienia,
  - b) ubezpieczenia społecznego, ubezpieczenia zdrowotnego, rent strukturalnych, ulg określonych w przepisach szczególnych dla żołnierzy niezawodowych i osób odbywających służbę zastępczą oraz ich rodzin, a także uprawnień dla osób niepełnosprawnych i osób objętych przepisami o szczególnych uprawnieniach dla kombatanów,
  - c) świadczeń socjalnych oraz w sprawach załatwianych na podstawie przepisów o pomocy społecznej, przepisów o wspieraniu rodziny i systemie pieczy zastępczej oraz przepisów o zatrudnieniu socjalnym,
  - d) wyboru Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, wyborów do Sejmu, Senatu, Parlamentu Europejskiego i organów samorządu terytorialnego oraz referendum,
  - e) powszechnego obowiązku obrony, z wyjątkiem decyzji w sprawach udzielania zgody obywatelom polskim na służbę w obcym wojsku lub w obcej organizacji wojskowej,
  - f) zatrudnienia, wynagrodzeń za pracę,
  - g) nauki, szkolnictwa i oświaty pozaszkolnej oraz ochrony zdrowia,
  - h) załatwianych na podstawie przepisów ustawy z dnia 21 sierpnia 1997 r. o gospodarce nieruchomościami (Dz.U. z 2010 r. Nr 102, poz. 651, z późn. zm.<sup>1)</sup>),
  - i) nabycia obywatelstwa polskiego w drodze repatriacji oraz stwierdzenia posiadania obywatelstwa polskiego nabytego w ten sposób,
  - j) pobytu na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym lub Konfederacji Szwajcarskiej, oraz członków ich rodzin, którzy do nich dołączają lub z nimi przebywają,
  - k) o nadanie statusu uchodźcy, udzielenie azylu, zgody na pobyt tolerowany oraz w sprawach ochrony czasowej,
  - l) rekompensat w rozumieniu ustawy z dnia 8 lipca 2005 r. o realizacji prawa do rekompensaty z tytułu pozostawienia nieruchomości poza obecnymi granicami Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. Nr 169, poz. 1418, z późn. zm.<sup>2)</sup>);
- 2) dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia w sprawach budownictwa mieszkaniowego;
- 3) dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia i zezwolenia przez Agencję Restrukturyzacji i Modernizacji Rolnictwa albo Agencję Rynku Rolnego w sprawach z zakresu wykonywania przez te agencje zadań w ramach realizacji Wspólnej Polityki Rolnej, w tym w sprawach płatności w ramach systemów wsparcia bezpośredniego określonych przepisami Unii Europejskiej, pomocy *de minimis* w sektorze rolnictwa lub rybołówstwa oraz innych zadań dotyczących organizacji rynków rolnych, z wyłączeniem zadań w zakresie administrowania obrotem z zagranicą towarami rolno-spożywczymi;
- 3a) wydanie decyzji na podstawie przepisów ustawy z dnia 3 kwietnia 2009 r. o wspieraniu zrównoważonego rozwoju sektora rybackiego z udziałem Europejskiego Funduszu Rybackiego (Dz.U. Nr 72, poz. 619 i Nr 157, poz. 1241);

- 4) złożenie dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii w sprawach określonych w pkt 3;
- 5) wydanie zaświadczenia niezbędnego do uzasadnienia wniosków w sprawach wymiennych w pkt 1-4;
- 6) dokonanie czynności urzędowej i wydanie zaświadczenia w sprawach o zmianę imienia (imion) lub nazwiska osób, którym bezprawnie je zmieniono, a także zstępnych i małżonków tych osób;
- 7) wydanie zezwolenia przez ministra właściwego do spraw środowiska lub wojewodę na działania związane z czynną ochroną przyrody.

Jednakże w sytuacji, gdy wnioskujący uzyska zaświadczenie w inny sposób niż wynikający z powyższego wyliczenia, wówczas opłata jest pobierana.

Ustawodawca przewidział również wyłączenia na podstawie regulacji szczególnych. Przykładem takich wyłączeń jest np.

- rezygnacja z opłaty paszportowej, uiszczanej za wydanie paszportu na podstawie ustawy z 13 lipca 2006 r. o dokumentach paszportowych<sup>270</sup>. Nie pobiera się bowiem opłaty za wydanie paszportu od: a) osób, które w dniu składania wniosku mają ukończone 70 lat, b) osób przebywających w domach pomocy społecznej lub zakładach opiekuńczych albo korzystających z pomocy społecznej w formie zasiłków stałych, jeżeli ich wyjazd za granicę następuje w celu długotrwałego leczenia lub w związku z koniecznością poddania się operacji, c) osób, które złożyły wniosek o wydanie paszportu z powodu jego wady technicznej, d) żołnierzy niezawodowych, wyznaczonych do pełnienia służby poza granicami państwa
- Ustawa z dnia 9 stycznia 2009 r. zmieniająca ustawę o ewidencji ludności i dowodach osobistych<sup>271</sup> na mocy której **zniesiono opłatę za wydanie dowodu osobistego**.
- z zakresu czynności dotyczących akt stanu cywilnego zwolnione od opłaty skarbowej są sporządzenie aktu urodzenia lub zgonu oraz przyjęcie oświadczenia o uznaniu dziecka lub o nadaniu dziecku nazwiska męża matki
- ustawa o dodatkach mieszkaniowych z dnia - 21 czerwca 2001r.<sup>272</sup> zwalnia z opłaty skarbowej decyzje w sprawie przyznania dodatku mieszkaniowego
- zezwolenie udzielane cudzoziemcowi na podstawie art. 53 ust. 1 pkt 15 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o cudzoziemcach<sup>273</sup>
- prawo budowlane z dnia 7 lipca 1994r.<sup>274</sup> zwalnia z opłaty: 1) pozwolenie na budowę lub remont obiektów budowlanych zniszczonych lub uszkodzonych wskutek działalności spowodowanej ruchem zakładu górniczego lub klęsk żywiołowych, 2) pozwolenie na budowę

budynków przeznaczonych na cele naukowe, socjalne i kulturalne, 3) pozwolenie na remont obiektów budowlanych wpisanych do rejestru zabytków

**270.** Tekst jedn. z dnia 30 stycznia 2013 r. , Dz.U. z 2013 r. poz. 268.

**271.** Dz. U. z 2009 r., nr 39, poz. 306 ze zm.

**272.** Tekst jedn. z dnia 21 czerwca 2013 r. ,Dz.U. z 2013 r. poz. 966 ze zm

**273.** Tekst jedn. z dnia 20 września 2011 r., Dz.U. Nr 264, poz. 1573 ze zm.

**274.** Tekst jedn. z dnia 2 października 2013 r. , Dz.U. z 2013 r. poz. 1409 ze zm.

### 5.3. Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej

Obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży na osobach fizycznych, osobach prawnych i jednostkach organizacyjnych niemających osobowości prawnej, jeżeli wskutek dokonania przez nie zgłoszenia lub na ich wniosek dokonuje się czynności urzędowej, albo jeżeli na ich wniosek wydaje się zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), a w przypadku złożenia dokumentu - na mocodawcy, pełnomocniku, przedsiębiorcy lub prokurencie.

Jeżeli jedną ze stron czynności jest osoba fizyczna, osoba prawna lub jednostka organizacyjna niemająca osobowości prawnej zwolniona od opłaty skarbowej, obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciąży solidarnie na pozostałych stronach tej czynności.

W przypadku wniesienia podania dotyczącego więcej niż jednej sprawy, pismo podlega **jednokrotnej opłacie skarbowej**<sup>275</sup>, podobnie jak w przypadku wielości stron wnoszących jedno pismo.

Zobowiązanie do uiszczenia opłaty skarbowej powstaje **z mocy prawa** z chwilą zaistnienia sytuacji, z którymi ustawa wiąże powstanie obowiązku zapłaty opłaty skarbowej. Wniesienie opłaty powstaje zatem *ex lege*:

- 1) w przypadku dokonania czynności urzędowej - z chwilą dokonania zgłoszenia lub złożenia wniosku o dokonanie czynności urzędowej;
- 2) w przypadku wydania zaświadczenia - z chwilą złożenia wniosku o wydanie zaświadczenia;
- 3) w przypadku wydania zezwolenia (pozwolenia, koncesji) - z chwilą złożenia wniosku o wydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji);
- 4) w przypadku złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz od jego odpisu, wypisu lub kopii - z chwilą złożenia dokumentu w organie administracji publicznej, sądzie lub podmiocie;
- 5) w przypadku przedmiotu opłaty za dokonanie czynności urzędowej, wydanie zaświadczenia oraz zezwolenia w sprawach budownictwa mieszkaniowego - z chwilą użycia zaświadczenia w sprawie innej niż wymieniona w art. 2 ust. 1 ustawy o opłacie skarbowej.

Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie sądowym „Obowiązek uiszczenia opłaty skarbowej powstaje, z mocy prawa, z chwilą wydania zaświadczenia. Obowiązek ten powstaje niezależnie od tego, w jakim celu zaświadczenie ma zostać wydane, niezależnie od treści wydanego zaświadczenia bądź tego, czy zaświadczenie zostanie wykorzystane w celu założonym przez wnioskodawcę. Z charakteru prawnego opłaty skarbowej od zaświadczenia wynika, że jest to danina publicznoprawna, charakteryzująca się cechami podobnymi do podatków i ceł. Z tym jednak, że w przeciwieństwie do podatków i ceł, jest świadczeniem odpłatnym, co oznacza, że jest związana z wzajemnym, obliczalnym i konkretnym świadczeniem ze strony państwa, czyli z ekwiwalentem. Uiszczając opłatę za wydanie zaświadczenia można oczekiwać konkretnego wymiernego świadczenia ekwiwalentnego, rozumianego w ten sposób, że wartość świadczenia administracyjnego odpowiada wysokości pobranej opłaty”<sup>276</sup>.

W rezultacie nie uiszczenia opłaty, organ podatkowy wyda decyzję określającą wysokość zobowiązania

<sup>275</sup>. W. Maciejko, Zasady biurowości i system kancelaryjny w administracji publicznej, Kraków 2006r., s.85.

<sup>276</sup>. Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 01 września 2010r., III SA/Po 18/10, Legalis.

podatkowego, która będzie stanowić podstawę prowadzenia egzekucji administracyjnej (na podstawie ustawy z dnia 17 czerwca 1966 r. postępowanie egzekucyjne w administracji). **Organem podatkowym** właściwym w sprawach opłaty skarbowej jest wójt (burmistrz, prezydent miasta). Organem podatkowym właściwym miejscowo w sprawach opłaty skarbowej jest:

- 1) od dokonania czynności urzędowej, wydania zaświadczenia oraz zezwolenia (pozwolenia, koncesji) - organ podatkowy właściwy ze względu na siedzibę organu lub podmiotu, który dokonał czynności urzędowej albo wydał zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję);
- 2) od złożenia dokumentu stwierdzającego udzielenie pełnomocnictwa lub prokury oraz jego odpisu, wypisu lub kopii - organ podatkowy właściwy ze względu na miejsce złożenia dokumentu.

#### 5.4. Sposoby zapłaty opłaty skarbowej

Zapłata opłat skarbowej może następować w dwojaki sposób: **w kasie** właściwego organu podatkowego lub na jego **rachunek**. Z kolei adwokat, radca prawny, doradca podatkowy oraz rzecznik patentowy mogą składać w sądzie, organie administracji rządowej lub samorządowej, uwierzytelnioną przez siebie kopię dowodu zapłaty opłaty skarbowej od dokumentu stwierdzającego udzielenie im pełnomocnictwa lub prokury albo jego odpisu, wypisu lub kopii. Składający wniosek lub pełnomocnictwo albo dokonujący zgłoszenia zobowiązany jest dołączyć dowód zapłaty należnej opłaty skarbowej albo uwierzytelnioną kopię dowodu zapłaty, nie później niż w ciągu 3 dni od chwili powstania obowiązku jej zapłaty. Dowód zapłaty może mieć formę wydruku potwierdzającego dokonanie operacji bankowej. Dowód zapłaty albo jego uwierzytelnioną kopię pozostawia się w aktach sprawy. Na żądanie podmiotu, który dokonał zapłaty opłaty skarbowej, dowód zapłaty może zostać zwrócony, po uprzednim zamieszczeniu na nim adnotacji określającej datę dokonania zgłoszenia albo złożenia wniosku lub pełnomocnictwa, potwierdzonej podpisem osoby zamieszczającej adnotację, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego.

Adnotacja powinna być zamieszczona także na wniosku, zgłoszeniu lub pełnomocnictwie, z zastrzeżeniem, że zamiast daty dokonania zgłoszenia albo złożenia wniosku lub pełnomocnictwa należy określić kwotę uiszczonej opłaty, datę wpłaty i numer pokwitowania lub numer rachunku bankowego, na który dokonano wpłaty. Adnotacji nie zamieszcza się na wniosku, zgłoszeniu lub pełnomocnictwie, jeżeli w aktach sprawy pozostaje uwierzytelniona kopia albo kopia dowodu zapłaty.

Wydając wnioskodawcy lub dokonującemu zgłoszenia dokument potwierdzający dokonanie czynności urzędowej, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesję), organ zamieszcza na nim adnotację, potwierdzoną podpisem osoby dokonującej adnotacji, z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego, w której:

- 1) określa wysokość uiszczonej opłaty - w przypadku gdy dokonano zapłaty opłaty skarbowej;
- 2) określa podstawę prawną jej niepobrania - w przypadku gdy przepisy odrębne dopuszczają możliwość rozpatrzenia wniosku mimo nieuiszczenia należnej opłaty;

3) określa podstawę prawną wyłączenia lub zwolnienia - w przypadku gdy:

- a) czynność urzędowa, zaświadczenie lub zezwolenie (pozwolenie, koncesja) nie podlegają opłacie skarbowej lub są od niej zwolnione albo
- b) podmiot składający zgłoszenie lub wniosek o dokonanie czynności urzędowej albo wniosek o wydanie zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji) jest zwolniony od opłaty skarbowej.

## 5.5. Zwrot opłaty skarbowej

Jeżeli pomimo wniesienia opłaty nie dokonano czynności, na wniosek wnoszącego opłata podlega zwrotowi. W przypadku złożenia **wniosku o zwrot opłaty skarbowej**, przed wydaniem decyzji w sprawie zwrotu tej opłaty, organ podatkowy wzywa organ, do którego złożono wniosek lub zgłoszenie albo któremu taki wniosek lub zgłoszenie przekazano, a który nie dokonał czynności urzędowej, nie wydał zaświadczenia lub zezwolenia (pozwolenia, koncesji), do przekazania:

- 1) wniosku lub zgłoszenia albo ich poświadczonych kopii;
- 2) dokumentu potwierdzającego niedokonanie czynności urzędowej, niewydanie zaświadczenia lub niewydanie zezwolenia (pozwolenia, koncesji);
- 3) pozostających w aktach - uwierzytelnionej kopii dowodu zapłaty albo dowodu zapłaty opłaty skarbowej, albo kopii dowodu zapłaty tej opłaty.

Zwrot opłaty skarbowej następuje **w gotówce** lub **na rachunek bankowy** wnioskodawcy po uprzednim wydaniu decyzji określającej wysokość zwrotu, a jeżeli obowiązek zapłaty opłaty skarbowej ciążył solidarnie na osobach lub jednostkach decyzję o zwrocie wydaje się wszystkim solidarnie zobowiązanym do jej zapłaty, natomiast zwrot opłaty skarbowej następuje na rzecz jednej z tych osób lub jednostek, określonej w decyzji o zwrocie. Opłata skarbową nie podlega zwrotowi po upływie pięciu lat licząc od końca roku, w którym dokonano zapłaty opłaty.

## 6. Metryka sprawy administracyjnej

Działania organów administracyjnych oraz innych podmiotów prowadzących postępowanie administracyjne kończące się aktem w postaci decyzji administracyjnej, powinny charakteryzować się nie tylko na legalnością ale także transparentnością, przede wszystkim dla adresata tego działania. Realizacja tej zasady bez wątpienia pozwala na wzbudzenie czy też zwiększenie zaufania obywateli do organów państwa.

Dopełnieniem istniejących przed nowelizacją z 2011 r.<sup>277</sup> kodeksu postępowania administracyjnego gwarancji bezstronności stała się dodatkowa czynność procesowo-techniczna – metryka sprawy, która stanowi również wyraz, obowiązującej w postępowaniu administracyjnym, zasady pisemności. Obowiązek prowadzenia metryki sprawy istnieje od 07 marca 2012 r.

**277.** Ustawa z dnia 15 lipca 2011 r. o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy-Ordynacja podatkowa zmieniła w dziale II kpa dotychczasowy tytuł rozdziału 2, który od dnia wejścia w życie ustawy zmieniającej, tj. od dnia 7 marca 2012 r., otrzymał brzmienie „Metryki, protokoły i adnotacje” oraz dodano art. 66a.

Celem wprowadzenia metryki administracyjnej<sup>278</sup>, jako obowiązkowej części akt administracyjnych, jest - według rządowego projektu - „zwiększenie transparentności udziału poszczególnych urzędników w procesie wydania rozstrzygnięć w sprawach obywateli (...) oraz transparentności uzasadnienia podjęcia takiego a nie innego rozstrzygnięcia w sprawie”. W uzasadnieniu projektu podnosi się również, iż: „Dzięki prowadzeniu na bieżąco metryki sprawy w sprawach administracyjnych i podatkowych będzie można nawet po upływie długiego czasu precyzyjnie ustalić, jacy urzędnicy (oprócz osoby podpisanej pod decyzją) uczestniczyli w przygotowaniu decyzji, przygotowywali jej projekt, udzielali wskazówek co do sposobu załatwienia sprawy i opiniowali lub zatwierdzali decyzję oraz w jaki sposób konkretni urzędnicy wpływali na treść decyzji”. Zdaniem projektodawcy: „Zwiększenie transparentności będzie miało też pozytywny wpływ na ograniczenia zjawiska korupcji”<sup>279</sup>.

Wprowadzenie metryki sprawy administracyjnej było związane z wprowadzeniem ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa z 2011r.<sup>280</sup> Cz. Martysz przygotowując opinię na temat projektu zmian w k.p.a. z 2011r. podkreślił wyrażenie, że metryka nie przyczyni się do ułatwienia ustalenia odpowiedzialności za treść decyzji, ale może sprzyjać wewnętrznej ocenie pracy pracowników organów załatwiających sprawy administracyjne w formie decyzji<sup>281</sup>. Już na etapie wprowadzania tej nowej instytucji do procedury administracyjnej formułowano obawy, że „metryka w istocie może być narzędziem chroniącym osoby faktycznie podpisujące się pod decyzją, gdyż przenosi niejako odpowiedzialność na osoby na niższym szczeblu, podejmujące określone czynności w sprawie. Wobec tego może to doprowadzić do paraliżu, dlatego że urzędnicy mogą mieć obawy co do podejmowania bardziej ryzykownych czynności”<sup>282</sup>. Praktyka jednak pokazuje, iż od czasu wejścia w życie tego aktu, żaden z funkcjonariuszy nie został ukarany na jego podstawie. Metryka stała się zatem jedynie instrumentem wspomagającym stosowanie ustawy o odpowiedzialności funkcjonariuszy<sup>283</sup>.

## 6.1. Elementy metryki sprawy administracyjnej

**278.** Szerzej zob. A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, *Metryka sprawy administracyjnej jako nowa instytucja postępowania administracyjnego*, red. E. Wójcicka, Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, t.2. Częstochowa 2013, s.85-92.

**279.** Sejm RP VI kadencji, nr druku: 3362.

**280.** Ustawa z 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa, Dz. U. Nr 34, poz.173.

**281.** Szerzej zob. Cz. Martysz, *Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa* (druk nr 3362), Katowice 28 grudnia 2010.

**282.** M. Pogroszewska, *Działania urzędników będą monitorowane*, Rzeczpospolita z dnia 7 marca 2012.

**283.** M.Owczarek, *Obowiązek zakładania metryk w aktach sprawy na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego* [w:] red. J. Łukasiewicz, *Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium*, Rzeszów 2012, s.473.

**284.** Rozporządzenie z dnia 6 marca 2012r., Dz.U. z 2012 r. poz. 250.

Metryka powinna odzwierciedlać przebieg postępowania, poprzez wskazanie osób dokonujących czynności w postępowaniu i samych czynności. Niezbędne elementy jakie należy umieścić w metryce sprawy doprecyzowane są w § 2 pkt 1 rozporządzenia Ministra Cyfryzacji i Administracji w sprawie wzoru i sposobu prowadzenia metryki sprawy<sup>284</sup>. Są to:

1. oznaczenie sprawy (data wszczęcia lub znak sprawy),
2. tytuł sprawy (zwięźle określone przedmioty sprawy),

3. data dokonanej czynności,
4. określenie osoby podejmującej daną czynność (nazwisko, imię, stanowisko),
5. określenie podejmowanej czynności ,
6. wskazanie identyfikatora dokumentu w aktach sprawy, do którego odnosi się dana czynność.

Przy tym tak k.p.c., jak i rozporządzenie nie wskazują wyraźnie czynności o jakie chodzi. W ocenie P. Przybysza metryka stanowi spis czynności podejmowanych w sprawie, a zatem nie powinno się jej ograniczać do czynności podejmowanych w sprawie przez pracowników organu administracji. Przywołany autor uznaje nadto, że w metryce należy odnotować „wszelkie czynności, które wiążą się z włączeniem do akt sprawy jakiegokolwiek dokumentu, w tym i adnotacji służbowych”<sup>285</sup>.

Tak rozumiana dyspozycja art. 66a k.p.a. w praktyce może powodować poważne wątpliwości interpretacyjne, bowiem jak się wydaje, nie ma konieczności wpisywania do metryki np. faktu przeniesienia dokumentacji z „biurka na biurko”, czy też „pełnomocników (radców prawnych, adwokatów) świadczących pomoc prawną na rzecz urzędu (w szczególności udzielających porad i konsultacji prawnych, opinii prawnych oraz innych form rzeczowej pomocy)”<sup>286</sup>. Nieprecyzyjne określenie ustawowe kręgu podmiotów ujawnianych w metryce może sugerować, że na treść decyzji administracyjnej mogą mieć wpływ osoby spoza organu administracyjnego, załatwiającego sprawę, a to pozostaje sprzeczne ogólnymi zasadami procedury administracyjnej<sup>287</sup>. Podobnie wygląda kwestia wpisu samych czynności. Zasadnym wydaje się, że w metryce powinny być odzwierciedlone tylko te czynności, które miały istotne znaczenie dla sprawy, z pominięciem tych o charakterze technicznym, bez znaczenia dla rozstrzygnięcia sprawy.

Zgodnie z zatem z nowymi regulacjami obowiązkiem każdego urzędnika jest prowadzenie metryki sprawy oraz jej bieżąca aktualizacja. Wydaje się zatem, że obligatoryjne sporządzanie metryki jest zabiegiem przypominającym proces odtworzenia dokumentów, powtarzania czynności jakie zostały już szczegółowo opisane w aktach sprawy. Paradoksem jest umieszczenie metryki sprawy w aktach sprawy, gdyż wówczas mamy do czynienia z dwoma dokumentami wyrażającymi w zasadzie tę samą treść.

## 6.2. Sposób prowadzenia metryki

Metrykę prowadzi się w **formie pisemnej** lub w **formie dokumentu elektronicznego**<sup>288</sup>, dokonując jej aktualizacji poprzez umieszczanie kolejnych wpisów. Metryka w formie pisemnej (papierowej) ma postać tabeli, do której są wpisywane na bieżąco wymagane informacje podjęte osoby, które brały udział w określonej czynności. Metryka elektroniczna może być natomiast prowadzona w przypadku spełnienia określonych wymogów, a mianowicie:

„1) zapewnienie ochrony metryk elektronicznych przed utratą przez okresowe wykonywanie kopii zabezpieczających na informatycznym nośniku danych, innym niż ten, na którym zapisywa-

**285.** P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012, s. 220.

**286.** P. Sokal, Metryka sprawy administracyjnej – ułatwienia czy bariery?, Prawo Spółek nr 7-8/ 2012, s.72-73.

**287.** Zob. A.Wróbel, Komentarz aktualizowany do art.66(a) Kodeksu postępowania administracyjnego, Lex 2013.

**288.** A. Wróbel [w:] M. Jaśkowska, A. Wróbel, op. cit., 2011, s. 396.



ne są dane bieżące; 2) zapewnienie jednoznacznego powiązania elektronicznych metryk z nieelektronicznymi aktami spraw, do których się odnoszą; 3) możliwość niezwłocznego odnalezienia i w razie potrzeby wydrukowania żądanej metryki”<sup>289</sup> i może występować w trzech formach<sup>290</sup>.

Obowiązek zakładania metryki nie zachodzi w odniesieniu do spraw zakończonych, archiwalnych, które nie były prowadzone w chwili wejścia w życie ustawy nowelizującej.

### 6.3. Wyłączenie stosowania metryki sprawy

Na podstawie Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest **wyłączony**<sup>291</sup> określony został katalog spraw o prostym i powtarzalnym charakterze dla których prowadzenie metryk jest niezasadne (ze względu na nieproporcjonalność nakładu środków koniecznych do ich prowadzenia). Rodzaje spraw, w których **prowadzenia metryk nie jest obowiązkowe**, określone zostały poprzez wskazanie aktów prawnych stanowiących podstawę rozstrzygnięcia danej sprawy:

1. załącznik nr 1 do rozporządzenia wskazuje ustawy stanowiące podstawę rozstrzygnięcia.

Katalog wskazuje przepisy ustaw z zakresu szeroko rozumianego prawa administracyjnego, m.in. ustawę z dnia 24 marca 1920 r. o nabywaniu nieruchomości przez cudzoziemców (Dz. U. z 2004 r. Nr 167, poz. 1758, z późn. zm.), gdzie nie prowadzi się metryki dla spraw określonych w: art. 1 ust. 1 – zezwolenie na nabycie, art. 3e ust. 1-2 – nabycie lub objęcie przez cudzoziemca udziałów lub akcji w spółce handlowej; ustawę z dnia 17 maja 1989 r. - Prawo geodezyjne i kartograficzne (Dz. U. z 2010 r. Nr 193, poz. 1287), gdzie nie prowadzi się metryki dla spraw rozpatrywanych na podstawie: art. 4 ust. 2a – ustalanie terenów zamkniętych przez ministrów, art. 45 ust. 1 i 2 – nadanie uprawnień zawodowych w dziedzinie geodezji i kartografii. W ustawie z dnia 19 października 1991 r. o gospodarowaniu nieruchomościami rolnymi Skarbu Państwa (Dz. U. z 2007 r. Nr 231, poz. 1700, z późn. zm.) wyłączono metrykę dla spraw rozpoznawanych na podstawie art. 13 ust. 4 – stwierdzenie przez wojewodę w drodze decyzji nabycia nieruchomości rolnej nieprzekazane do Zasobu Własności Rolnej Skarbu Państwa ostatecznymi decyzjami, a w ustawie z dnia 7 lipca 1994 r. - Prawo budowlane (Dz. U. z 2010r. Nr 243, poz. 1623, z późn. zm.) : art. 15 ust. 4 – pozbawienie tytułu rzeczoznawcy budowlanego, art. 40 ust. 1 – przeniesienie prawa z pozwolenia budowlanego, art. 40 ust. 2 – decyzja o pozwoleniu na wznowienie robót budowlanych.

2. załącznik nr 2 do rozporządzenia to wykaz aktów stanowiących przez organy Unii Europejskiej stanowiących podstawę

rozstrzygnięcia spraw. Przykładem wyłączenia stosowania metryki jest licencja przewidziana w rozporządzeniu Rady (WE) Nr 111/2005 z dnia 22 grudnia 2004 r. określające zasady nadzorowania handlu prekursorami narkoty-

<sup>289</sup> P. Przybysz, Kodeks postępowania administracyjnego op.cit., s.

<sup>290</sup> Szerzej zob. R. Kędziora, Metryka sprawy – nowa instytucja postępowania administracyjnego, Metryka Nr 1 /2012r., . 225.

<sup>291</sup> Rozporządzenia Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 9 marca 2012 r. w sprawie rodzaju spraw, w których obowiązek prowadzenia metryki sprawy jest wyłączony, Dz. U. Nr 269. Rozporządzenie weszło w życie w dniu 13 marca. Na temat nieprawidłowości legislacyjnych związanych z wejściem w życie rozporządzenia zob. A. Kasprzyk, Zamieszanie z metrykami, Nieruchomości Nr 6 / 2012, s.20-21.

ków pomiędzy Wspólnota a państwami trzecimi<sup>292</sup> w art. 6 ust. 1- licencja dla podmiotów gospodarczych mających siedzibę na terytorium Wspólnoty, z wyjątkiem agentów celnych i przewoźników działających jedynie w takim charakterze, uczestniczących w przywozie lub wywozie substancji sklasyfikowanych wymienionych w kategorii 1 załącznika lub uczestniczących w działaniach w zakresie pośrednictwa, związanych z tymi substancjami.

3. załącznik nr 3 do rozporządzenia określa listę rozporządzeń stanowiących podstawę rozstrzygnięcia spraw. Jeżeli zaś chodzi o wyłączenia przewidziane w załączniku nr 3, to są nim m.in. sprawy osobowe wyliczone w §3 rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 28 listopada 2003 r. w sprawie przebiegu służby funkcjonariuszy Agencji Wywiadu<sup>293</sup>.

Wyłączenie obowiązku prowadzenia metryki sprawy odnosi się również do akt postępowań odwoławczych, zażaleniowych oraz dotyczących wersyfikacji decyzji ostatecznych, jak też w sprawach rozpatrywanych przez organ I instancji na podstawie przepisów wskazanych w załącznikach do rozporządzenia<sup>294</sup>.

Uzasadnieniem dla wyłączenia przykładowo wskazanych spraw jest nieproporcjonalność nakładu środków niezbędnych do jej prowadzenia wobec powtarzalnego i prostego ich charakteru. Nawiasem mówiąc, wskazanie spraw w rozporządzeniu stanowi jednocześnie swobodną klasyfikację spraw prostych i trudnych, zawiłych dla których metryka jest obowiązkowa.

## 7. Odtwarzanie akt sprawy administracyjnej

W pierwszej kolejności wyjaśnienia wymaga pojęcie **akt sprawy administracyjnej**. Zakresem tego pojęcia obejmuje się „całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji. Pojęcia akt sprawy nie można ograniczać jedynie do dokumentów i innych materiałów zebranych w konkretnej(...) sprawie”<sup>295</sup>. W orzecznictwie sądowym przez akta sprawy przyjmuje się rozumieć protokoły (art. 67 i art. 117 § 2 k.p.a.), adnotacje sporządzone przez pracownika (art. 72 k.p.a.), jak i inne materiały zgromadzone w toku prowadzenia konkretnej sprawy. Mogą to być zarówno materiały wytworzone w tym postępowaniu, jak i – przy uwzględnieniu treści art. 75 § 1 k.p.a. – materiały czy też dowody z innych postępowań, dopuszczone przez organ z urzędu lub na wniosek strony<sup>296</sup>. Materiały zaliczane do akt sprawy, obrazujące przebieg postępowania to „zarówno podanie petenta, jak i jego późniejsze uzupełnienia, oświadczenia, urzędowe protokoły zeznań świadków, oględzin, opinie biegłych, pisma, opinie i notatki organów administracyjnych, złożone do akt sprawy dokumenty itp.”<sup>297</sup>.

Jak podkreśla się w doktrynie<sup>298</sup> akta sprawy obok podsta-

<sup>292</sup>. Dz.Urz. UE L 22 z 26.1.2005, s. 1.

<sup>293</sup>. Dz.U. Nr 210, poz. 2039, z późn. zm.

<sup>294</sup>. [www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/nie-wszystkie-sprawy-wymaga-prowadzenia-metryk](http://www.samorzad.lex.pl/czytaj/-artykul/nie-wszystkie-sprawy-wymaga-prowadzenia-metryk) [dostęp na dzień: 19 marca 2013 r.].

<sup>295</sup>. W. Taras, Udział w postępowaniu administracyjnym, *Annales UMCS*, Sectio G IUS, Vol. XXXIX Lublin 1992, s.286.

<sup>296</sup>. Por. wyrok NSA z dnia 7 sierpnia 2012 r., sygn. akt II GSK 1054/11, wyrok NSA z dnia 4 grudnia 2012 r., sygn. akt II GSK 2056/11, CBOSA.

<sup>297</sup>. B. Graczyk, *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953, s.35.

<sup>298</sup>. G. Łaszczyca, *Pojęcie i funkcje akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w:) red. R.M.Czarny, K.Spryszak, Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni*, Toruń 2012, s.134-141.

wowej funkcji utrwalającej pełnią również inne, takie jak funkcja dowodowa oraz informacyjna.

Pojęcie akt sprawy administracyjnej nie zostało zawarte w kodeksie postępowania administracyjnego. W judykaturze przyjmuje się, że „o aktach sprawy administracyjnej można mówić z chwilą wszczęcia postępowania administracyjnego”<sup>299</sup>.

Odtwarzanie akt sprawy to zespół czynności podejmowanych na skutek zniszczenia lub zaginięcia akt sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego nie reguluje tej problematyki wprost, stąd konieczność odniesienia się przede wszystkim do zasad ogólnych postępowania administracyjnego, takich jak zasada legalności, prawdy obiektywnej, udzielania informacji, zapewnienia stronie udziału w postępowaniu, szybkości i prostoty postępowania oraz zasady pisemności<sup>300</sup> oraz przepisów dotyczących przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego nie wyłączając przesłuchania świadków i stron, w ramach postępowania, dla którego rozstrzygnięcia treść tegoż dokumentu ma istotne znaczenie. Ponadto „w doktrynie czy orzecznictwie prezentowane są poglądy o wykorzystaniu przepisów kodeksu postępowania cywilnego czy przepisów ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi poprzez analogię”<sup>301</sup>.

Postępowanie rekonstrukcyjne, obejmujące całość lub część akt, jest prowadzone **z urzędu**. Organem właściwym do przeprowadzenia postępowania odtworzeniowego jest organ „aktualnie właściwy (rzeczowo, miejscowo i instancyjnie) do rozpoznania i rozstrzygnięcia (w trybie zwykłym bądź nadzwyczajnym) określonej sprawy administracyjnej”<sup>302</sup>. Przeprowadzenie tego postępowania składa się z następujących faz:

1. przystąpienie do odtwarzania
2. oznaczenie zakresu postępowania odtworzeniowego
3. określenie czynności rekonstrukcyjnych
4. stwierdzenie zakończenia czynności rekonstrukcyjnych
5. wskazanie sposobu odtworzenia akt sprawy bądź stwierdzenie, że odtworzenie jest niemożliwe lub bezprzedmiotowe<sup>303</sup>.

## 8. Protokoły

Protokół jest dokumentem odzwierciedlającym przebieg zdarzenia lub czynności. Wyróżnia się następujące rodzaje protokołów:

1. **protokół zdawczo-odbiorczy** – sporządzany jest w przypadku przekazywania rzeczy, stanowiska pracy, spraw. W jego treści zamieszcza się informacje dotyczące: przedmiotu przekazania, oznaczenia przekazującego i odbierającego, miejsce i daty sporządzenia, ilości lub wartości przedmiotu przekazania oraz podpisy przekazującego i odbierającego.
2. **protokół kontroli** – ze względu na charakter czynności kontrolnych powinny się tu znaleźć następujące elementy: opis stanu faktycznego, wska-

299. Z uzasadnienia Wyroku NSA z dnia 08 marca 2013r., II GSK 2041/12, CBOSA.

300. G. Łaszczyca, Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Sam. Teryt. Nr 9/ 2009, s.52.

301. Z uzasadnienia Wyroku WSA w Warszawie z dnia 30 października 2013r., I SA/Wa 717/13, CBOSA.

302. G. Łaszczyca, Odtwarzanie akt sprawy..., s.55.

303. Ibidem, s.56-57.

zanie stanu postulowanego, ustalenie nieprawidłowości i osób za nie odpowiedzialnych, zalecenia pokontrolne ze wskazaniem terminu usunięcia uchybień, podpis kontrolera oraz kierownika jednostki kontrolowanej albo osoby przez niego upoważnionej.

3. **protokół zdarzenia** – zawiera opis faktów oraz okoliczności im towarzyszących a także podpisy podpis sporządzającego
4. **protokół przesłuchania** – w postępowaniu administracyjnym protokół przesłuchania powinien być odczytany i przedstawiony do podpisu osobie zeznającej niezwłocznie po złożeniu zeznania. Przez przesłuchanie należy rozumieć: przesłuchanie świadka, strony lub biegłego. Jak słusznie podkreśla się w orzecznictwie sądowym „sposób sporządzania protokołu bez wskazania w części wstępnej osób, którym skarżący zadawał pytania (po sporządzeniu protokołu), a także brak pouczenia tychże osób o odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań, powodują, że nie można przyjąć, iż protokół ten spełnia wymogi formalne, o których mowa w art. 68 § 1 KPA, co tym samym oznacza, że protokół ten nie może stanowić podstawy ustaleń dotyczących okoliczności faktycznych sprawy”<sup>304</sup>. W protokołach przesłuchania osoby, która złożyła zeznanie w języku obcym, należy podać w przekładzie na język polski treść złożonego zeznania oraz wskazać osobę i adres tłumacza, który dokonał przekładu, Tłumacz ten powinien podpisać protokół przesłuchania.
5. **protokół posiedzenia** – jego treścią jest odtworzenie przebiegu wraz z podjętymi uchwałami.

W postępowaniu administracyjnym protokół sporządza się tak, aby z niego wynikało: kto, kiedy, gdzie i jakich czynności dokonał, kto i w jakim charakterze był przy tym obecny, co i w jaki sposób w wyniku tych czynności ustalono i jakie uwagi zgłosiły obecne osoby.

Odczytuje się go wszystkim osobom obecnym, biorącym udział w czynności urzędowej, które powinny następnie protokół podpisać. Odmowę lub brak podpisu którejkolwiek osoby należy omówić w protokole. Wszelkich skreśleń i poprawek w protokole należy tak dokonywać, aby wyrazy skreślone i poprawione były czytelne. Skreślenia i poprawki powinny być stwierdzone w protokole przed jego podpisaniem.

Kodeks postępowania administracyjnego nie zawiera regulacji odnoszącej się do możliwości uzupełnienia lub sprostowania protokołu, „nie oznacza, że osoba wnosząca o sprostowanie lub uzupełnienie protokołu nie może żądać jego sprostowania lub uzupełnienia. Nie ma przeszkód, aby uczynił to sporządzający protokół, sam dostrzegając błąd lub na zwróconą uwagę przez stronę czynności. Czynność ta musi być jednakże dokonana w taki sposób, aby protokół można było uznać za sporządzony zgodnie z art. 68 § 2 KPA, a więc przed jego podpisaniem lub w postaci sporządzenia nowego protokołu. Skoro przepis art. 71 KPA wymaga dokonania skreśleń i poprawek protokołu przed jego podpisaniem, tym bardziej więc sprostowanie czy uzupełnienie protokołu musi nastąpić przed jego podpisaniem bądź w postaci sporządzenia nowego protokołu. Dotyczy wszak zmiany treści określonego fragmentu zapisu”<sup>305</sup>.

**304.** Wyrok WSA w Łodzi z dnia 27 sierpnia 2008r., II SA/Łd 468/08, Legalis.

**305.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 sierpnia 2008r., VI SA/Wa 823/08, Legalis.

## 9. Notatka służbowa

Notatki służbowe tworzone są dla użytku wewnętrznego. Ich treścią jest opis zdarzenia związanego np. z załatwianą sprawą, dla którego nie sporządza się protokołu. Uzasadnieniem dla sporządzenia notatki są zdarzenia, w których:

- ustna komunikacja jest niemożliwa,
- pisemna relacja może stanowić dowód w sprawie,
- zachodzi potrzeba informowania przełożonych o wykonywanych zadaniach<sup>306</sup>.

W orzecznictwie wskazuje się, że „możliwość sporządzenia adnotacji z czynności organu, przewidzianej w art. 72 KPA, nie może dotyczyć ustaleń istotnych dla sprawy. Mogą to być bieżące adnotacje, pomocne wprawdzie przy rozpatrywaniu sprawy, jednakże nie obejmujące ustaleń, od których jej rozstrzygnięcie zależy lub może zależeć.”<sup>307</sup>. Dla tej grupy czynności ustawodawca przewidział konieczność sporządzania protokołów. Adnotacja może być sporządzona w formie dokumentu elektronicznego. Ustawodawca nie określił w k.p.a. wymogów formalnych tej czynności.

## 10. Sprawozdanie

To ustna lub pisemna forma opisująca pewne zdarzenie lub wydarzenie w pewnym przedziale czasowym. Wyróżnia się następujące rodzaje sprawozdań:

1. **sprawozdanie liczbowe** – opracowywane jest na formularzach lub w tabelach. Zawiera dane statystyczne, np. sprawozdanie finansowe realizowanego projektu finansowanego ze źródeł zewnętrznych.
2. **sprawozdanie ankietowe** – przygotowywane jest na formularzach ankietowych. Jego celem jest zebranie informacji na określony temat przy pomocy specjalnie w tym celu konstruowanych identycznych pytań.
3. **sprawozdanie opisowe** – składa się z dwóch części : wstępnej i końcowej. Jego przedmiotem może być opis zdarzenia lub wyników.

Przyjmując jako kryterium cel sporządzenia można wyróżnić<sup>308</sup>:

1. **sprawozdania formalne** – tworzone według ściśle określonych schematów na potrzeby organów lub innych podmiotów zewnętrznych.
2. **sprawozdania nieformalne** – sporządzane na wewnętrzne potrzeby.

## 11. Postępowanie z dokumentacją w przypadku ustania działalności podmiotu lub jego reorganizacji

W instrukcji kancelaryjnej została zawarta regulacja odnoszącą się do szczególnych przypadków, tj. ustania lub reorganizacji podmiotu. Regulacja ta ma istotne znaczenie z punktu widzenia zagwarantowania ochrony dokumentacji przed zniszczeniem lub rozproszaniem.

306. E.Jendrzyszczak, Korespondencja ..., s.81.

307. Wyrok WSA Kraków z dnia 06 maja 2009, III SA/Kr 1166/08, Legalis

308. E.Jendrzyszczak, Korespondencja..., s.77.

W przypadku, gdy jest wszczynane postępowanie zmierzające do ustania działalności podmiotu lub do jego reorganizacji, prowadzącej do powstania nowego podmiotu, kierownik podmiotu zawiadamia o tym fakcie dyrektora właściwego archiwum państwowego. W przypadku przejęcia części lub całości zadań zreorganizowanej komórki organizacyjnej przez inną komórkę kierownik komórki zreorganizowanej przekazuje protokolarnie kierownikowi komórki przejmującej zadania dokumentację spraw niezakończonych. Protokół otrzymuje do wiadomości archiwum zakładowe. Koszty związane z przygotowaniem materiałów archiwalnych ponosi jednostka przekazująca materiały do archiwum państwowego.

Jeżeli zadania likwidowanego podmiotu nie są przejmowane przez inną strukturę całości dokumentacji przekazywana jest do archiwum lub składnicy akt na podstawie przygotowanego protokołu zdawczo-odbiorczego<sup>309</sup>.

Komórka organizacyjna, która przejęła dokumentację spraw niezakończonych, dokonuje ich ponownego zarejestrowania. Pozostała dokumentacja jest przekazywana niezwłocznie do archiwum zakładowego, w trybie i na warunkach, o których mowa w instrukcji archiwalnej.

**309.** A.Regliński, Zarządzanie dokumentacją w urzędzie. Instrukcja kancelaryjna, rzeczowy wykaz akt i instrukcja kancelaryjna w praktyce, Warszawa 2013, s.70.

## Rozdział VI

# Udostępnianie informacji przez urzędnika

Informować to inaczej udzielać informacji, powiadamiać o czymś, podawać do wiadomości czy objaśniać<sup>310</sup>. W ocenie W. Tarasa<sup>311</sup> pod pojęciem informacji w prawie administracyjnym należy rozumieć przekazywane obywatelom oświadczenie wiedzy funkcjonariusza organu administracji państwa albo innego podmiotu administracyjnego, dotyczącego określonego stanu faktycznego, prawnego, czy wynikających z nich konsekwencji prawnych. Z punktu widzenia administracji publicznej informacja stanowi element komunikacji zarówno wewnętrznej (wewnątrz struktur administracji publicznej), jak i zewnętrznej (tj. na linii administracja-jednostka).

Informacja, a właściwie jej udostępnianie odgrywa kluczową rolę w kontekście zasady jawności działania organów administracji publicznej. Zasada ta oznacza, iż władza państwowa realizując zadania publiczne, poza przyjętymi wyłączeniami, nie może zasłaniać się klauzulą tajności.<sup>312</sup> Zasada jawności działania organów administracji publicznej stanowi jeden z desygnatów administracji publicznej w demokratycznym państwie prawa, co wielokrotnie wskazywano w doktrynie prawa administracyjnego czy prawa konstytucyjnego<sup>313</sup>.

Zasada jawności w postępowaniu administracyjnym jest ujmowana jako jawność wewnętrzna (czyli jawność wobec stron postępowania i podmiotów na prawach strony) oraz jako jawność zewnętrzna (czyli jawność postępowania wobec innych podmiotów niebędących

stronami postępowania).<sup>314</sup> Jawność wewnętrzna realizowana jest poprzez udostępnianie akt sprawy, zaś jawność zewnętrzna poprzez udostępnianie informacji publicznej. Tym samym – jak zaznacza M. Błachucki<sup>315</sup> – rozróżnienia wymaga dostęp do akt sprawy administracyjnej od dostępu do informacji publicznej. Trzeba podkreślić, iż są to dwie odmienne instytucje uregulowane w odrębnych aktach prawnych. Pierwsza z nich w kodeksie postępowania administracyjnego, druga zaś w ustawie z dnia 6 września 2001r. o dostępie do in-

**310.** Słownik języka polskiego <http://sjp.pl/informowa%E6> [dostęp na dzień: 24 luty 2014r.].

**311.** W. Taras, Informowanie obywateli przez administrację Wrocław - Warszawa - Kraków 1992, s. 21.

**312.** Zob. szerzej: J. Zaleśny, Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych (w:) T. Gardocka (red.) Obywatelskie prawo dostępu do informacji, Warszawa 2008, s. 37-72.

**313.** Zob. J. Łętowski, Prawo administracyjne..., s. 144, E. Ura, Prawo administracyjne..., s. 100-101, A. Gronkiewicz, Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego (w:) L. Zacharko (red.) Organizacja prawna administracji publicznej, Katowice 2013, s. 35-36.

**314.** G. Łaszczyca (w:) G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I, Kraków 2005, s. 654-655.

**315.** M. Błachucki, Dostęp do akt sprawy administracyjnej na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, a dostęp do informacji publicznej znajdującej się w aktach sprawy administracyjnej (w:) E. Pierzchała, A. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne, Opolo 2010, s. 135-136.

formacji publicznej.<sup>316</sup> Należy też zauważyć, iż inny jest cel udostępniania informacji publicznej, którego zadaniem jest zwiększenie przejrzystości działań organów administracji publicznej, a inny cel przyświeca udostępnianiu akt- gdyż jest to instytucja służąca ochronie interesów strony.

Sprawa indywidualna stanowiąca przedmiot akt sprawy administracyjnej sama w sobie nie jest tożsama z informacją publiczną będącą przedmiotem dostępu do informacji publicznej. Podobne stanowisko należy odnieść do akt sprawy, które trudno zaklasyfikować jako dokumenty urzędowe o których mowa w ustawie o dostępie do informacji publicznej<sup>317</sup>. Z drugiej strony w judykaturze można zauważyć orzeczenia, które przyjmują założenie, że akta sprawy administracyjnej jako wytworzone w toku działania organów administracji publicznej w szerokim znaczeniu stanowią informację publiczną, aczkolwiek inną kwestią jest już tryb dostępu do danych w nich zawartych<sup>318</sup>. Dostęp ten może być realizowany właśnie w oparciu o regulację kodeksową (i wtedy mowa o dostępie do akt sprawy) lub w oparciu o unormowania ustawy o dostępie do informacji publicznej (i wtedy mowa o dostępie do dokumentów urzędowych), przy uwzględnieniu ograniczeń wynikających z odrębnych aktów normatywnych. W tym miejscu należy powtórzyć za I. Kamińską i M. Rozbicką-Ostrowską, że „wszędzie tam, gdzie ustawodawca chce umożliwić dostęp do akt sprawy, a nie «dokumentów», wyraźnie określa to w ustawie”<sup>319</sup>. Ponadto w kwestii uwag wprowadzających należy zaznaczyć, iż „Jednostki samorządu terytorialnego na mocy art. 6 ustawy z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej są zobowiązane do informowania o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych.”<sup>320</sup> Przy tym powyższe nie jest tożsame z udzieleniem informacji znajdujących się w rejestrze publicznym, gdyż w tym przedmiocie zastosowanie znajdują częstokroć przepisy ustaw odrębnych oraz postanowienia Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym<sup>321</sup> ustalające tryb i zasady dostępu do informacji zawartych w konkretnym rejestrze.

Mając na uwadze udostępnianie informacji przez urzędnika należy w dalszej kolejności odnieść się do kilku zagadnień, a mianowicie:

- 1) kwestii udostępniania akt sprawy w rozumieniu art. 73 i 74 k.p.a.,
- 2) problemu udostępniania dokumentów z akt sprawy w sytuacji gdy treści w nich zawarte obejmują informację publiczną,
- 3) zagadnienia udostępniania danych zawartych w rejestrach publicznych.

**316.** Dz. U. z 2001r., Nr 112, poz. 1198 ze zm.

**317.** Wyrok NSA w Gdańsku z dnia 17 grudnia 2003r., II Sa/Gd 1153/03, LEX nr 299295.

**318.** Zob. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 maja 2004r., II SA/Wa 221/04, LEX nr 146742, teza 2, Wyrok NSA z dnia 11 maja 2006r., II OSK 812/05, LEX nr 236465, teza 2.

**319.** I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012, s. 78.

**320.** B. Dolnicki, Samorząd terytorialny, Warszawa 2009, s. 179 i cytowane tam materiały.

**321.** Dz. U. z 2005, Nr 205, poz. 1692.



# 1. Udostępnianie informacji z akt sprawy na podstawie art. 73 k.p.a. i 74 k.p.a.

## 1.1. Udostępnianie akt sprawy na podstawie art. 73 k.p.a.

Zapewnienie dostępu do akt sprawy postępowania administracyjnego w ujęciu kodeksowym stanowi przejaw czynnego udziału strony w postępowaniu administracyjnym (art. 73 i 74 k.p.a. w zw. z art. 10 k.p.a.). Udostępnianie akt sprawy postępowania zostało uregulowane dość lakonicznie w kodeksie i obejmuje przepisy art. 73 k.p.a. i 74 k.p.a. Pierwszy z nich wskazuje komu przysługuje uprawnienie dostępu do akt sprawy, odnosi się do uprawnień składających się na prawo dostępu do akt sprawy oraz określa sposób udostępniania akt sprawy, zaś drugi normuje ograniczenia w tym przedmiocie.

Wskazane artykuły należy analizować w odniesieniu do art. 9 k.p.a. ustanawiającego zasadę informowania stron i uczestników postępowania. W myśl przywołanego artykułu na organach ciąży obowiązek należytego i wyczerpującego informowania stron o okolicznościach faktycznych i prawnych mających wpływ na ustalenie ich praw i obowiązków oraz czuwanie nad tym aby strony i inne osoby uczestniczące w postępowaniu nie poniosły szkody z powodu nieznamośności prawa i w tym celu organy udzielają im niezbędnych wyjaśnień i wskazówek. Jak wynika z opisanej zasady zakres informacji jest zróżnicowany względem strony postępowania administracyjnego (podmiotów na prawach strony) i innych uczestników postępowania. Informacja przekazywana stronie obejmuje okoliczności faktyczne i prawne,<sup>322</sup> zaś informacja kierowana do innych uczestników postępowania wyłącznie informacje o okolicznościach prawnych.

W kwestii uwag podstawowych trzeba odnieść się do pojęcia akt sprawy. Kodeks postępowania administracyjnego nie wskazuje co należy pod tym pojęciem rozumieć. Niemniej jednak w doktrynie próbowano je określić. Zdaniem W. Tarasa akta sprawy to „(...) całość materiałów postępowania będących w posiadaniu administracji, a odnoszących się do strony, jej pozycji procesowej i toku postępowania oraz mogących mieć wpływ na treść decyzji.”<sup>323</sup> W ocenie B. Sygita pod pojęciem akt sprawy należy rozumieć „(...) uporządkowany chronologicznie, ponumerowany, zszyty lub spięty zbiór materiałów (dowodowych, procesowych i innych) zebranych i wyda-

nanych w danej sprawie, zgromadzonych w jednej teczce, oznaczonej sygnaturą.”<sup>324</sup>

Akta sprawy udostępniane są przez organ prowadzący postępowanie wyłącznie stronie prowadzonego postępowania administracyjnego oraz podmiotom na prawach strony.<sup>325</sup> Innymi słowy dostęp stron postępowania administracyjnego do akt sprawy wynika z art. 73 k.p.a.

**322.** Jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest zasada udzielania stronom informacji. Łączy się ona z zasadą pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa i zobowiązuje organy administracji publicznej do wyczerpującego i należytego informowania stron o okolicznościach sprawy. Na organy administracji został nałożony obowiązek baczenia, aby na skutek nieznamośności prawa interes prawny i faktyczny stron nie został naruszony - Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 16 maja 2012 r., II SA/Gd 820/2011, LexisNexis nr 5015007.

**323.** W. Taras, Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym, Lublin 1992, s. 286.

**324.** B. Sygit, Akta sprawy administracyjnej i ich znaczenie, Casus 2001, s. 25.

**325.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 kwietnia 2009 r., I SA/Wa 42/2009, LexisNexis nr 2330586.

i 74 k.p.a., których zastosowanie wyłącza przepisy ustawy o dostępie do informacji publicznej.<sup>326</sup>

Dostęp do akt postępowania powinien być realizowany w każdym jego stadium, a także po jego zakończeniu co dodatkowo potwierdziła nowelizacja z 2010r.<sup>327</sup> Trzeba bowiem zaznaczyć, iż „dyspozycja art. 73. k.p.a. jest jasna i stanowi wprost, że organ administracji publicznej jest obowiązany w każdym stadium postępowania zapewnić stronie możliwość przeglądania akt”<sup>328</sup>, a ponadto „pojęcie «w każdym stadium postępowania» należy rozumieć szeroko co oznacza, iż również po ostatecznym zakończeniu postępowania stronie przysługuje uprawnienie do przeglądania akt.”<sup>329</sup>

Realizacja prawa dostępu do akt ma miejsce w lokalu (w sensie urzędzie) organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie, w obecności pracownika organu co wyraźnie wskazano w art. 73 § 1a k.p.a. Jak zaznacza P. Artymionek „Dodany przepis, mimo braku szczegółowości, nakłada na organ konkretne obowiązki: zapewnienie miejsca w lokalu organu, najlepiej osobnego pomieszczenia, w którym osoba przeglądająca akta będzie mogła w spokoju zapoznać się z zebranymi dokumentami.”<sup>330</sup> Należy dodać, że w wyjątkowych sytuacjach możliwa jest jednakże realizacja niniejszego prawa w siedzibie innego organu w drodze tzw. pomocy prawnej (art. 52 k.p.a.). Jak wskazał sąd administracyjny „ (...) Za sytuację wyjątkową można uznać sytuację w której ze względu na brak możliwości osobistego zapoznania się z aktami sprawy, powodowany obiektywnie istniejącymi przeszkodami, strona będzie pozbawiona możliwości obrony swych praw w postępowaniu. W takiej sytuacji organ administracji publicznej może skorzystać z możliwości jakie daje mu art. 52 kpa i umożliwić stronie we właściwym organie administracji rządowej lub organie samorządu terytorialnego przeglądanie akt sprawy.”<sup>331</sup>

Na prawo dostępu do akt sprawy w rozumieniu art. 73 k.p.a. - składają się następujące uprawnienia, tj.:

- 1) prawo do przeglądania akt sprawy,
- 2) prawo do sporządzania notatek, kopii i odpisów z akt sprawy,
- 3) prawo do żądania uwierzytelnienia odpisów lub kopii akt sprawy,
- 4) prawo do żądania wydania z akt sprawy uwierzytelnionych odpisów.

Dwa ostatnie uprawnienia mogą być zrealizowane jeżeli będzie to uzasadnione ważnym interesem strony. Oceny ważnego interesu strony dokonuje organ prowadzący postępowanie, aczkolwiek ciężar dowodu spoczywa na stronie, która powinna wykazać ów ważny interes we wniosku (art. 73 § 2 k.p.a.). „Ważnym interesem strony, może być posiadanie uwierzytelnionych odpisów poszczególnych dokumentów tak dla potrzeb prowadzonego postępowania, jak i w celu wykorzystania ich

**326.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 lipca 2011 r., VII SAB/Wa 35/2011, LexisNexis nr 3934074.

**327.** Ustawa z dnia 3 grudnia 2010 r. o zmianie ustawy - Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (Dz. U. z 2011, Nr 6, poz. 18). Ustawa zaczęła obowiązywać z dniem 11 kwietnia 2011r.

**328.** Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 czerwca 2012 r., II SA/Gd 241/2012, LexisNexis nr 5037951.

**329.** Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., II OSK 1014/2010, LexisNexis nr 5801883.

**330.** P. Artymionek, Dostęp do akt administracyjnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, Przegląd Naukowy Disputatio, Tom XVI, Gdańsk 2013, s. 96.

**331.** Wyrok NSA z dnia 24 października 2012 r., I OSK 1284/2011, LexisNexis nr 6807963.

w innych postępowaniach.”<sup>332</sup> Ponadto wobec braku formalnej definicji ważnego interesu w myśl art. 73 § 2 k.p.a. nie wydaje się zasadne zbyt rygorystyczne jego pojmowanie,<sup>333</sup> gdyż przywołany przepis wymaga, aby strona wykazała się ważnym interesem w uzyskaniu uwierzytelnionego odpisu dokumentu, a nie interesem szczególnie ważnym lub wyjątkowo ważnym.<sup>334</sup> Nie będzie spełniać znamion ważnego interesu strony wskazanie chęci wystąpienia przez stronę ze skargą do sądu administracyjnego<sup>335</sup> czy zamiaru wystąpienia do sądu powszechnego z pozwem o ochronę dóbr osobistych<sup>336</sup>, gdyż przepisy ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>337</sup> czy przepisy ustawy z dnia 23 kwietnia 1964r. - Kodeks cywilny<sup>338</sup> nie uzależniają skuteczności tych działań od załączenia oryginału lub uwierzytelnionego odpisu dokumentu.

Należy zauważyć, iż dla wydania zwykłego odpisu z akt sprawy czy też kopii nie wymaga się ważnego interesu (art. 73 § 1 k.p.a.). Zarówno przeglądanie akt sprawy administracyjnej<sup>339</sup>, jak i utrwalanie treści w nich zawartych w postaci notatek, kopii<sup>340</sup> nie wymaga szcze-

gólnych predyspozycji od strony. Sporządzanie notatek, kopii w myśl art. 73 § 1 k.p.a. jednoznacznie powierzono stronie, bez względu na użyte przez nią w tym celu środki techniczne, a wobec tego organ administracji nie ma obowiązku wykonywania nawet odpłatnie sporządzania kopii, notatek z dokumentów zawartych w aktach i dostarczania ich stronie.<sup>341</sup> „Strona korzystając z przysługujących jej uprawnień nie może jednak domagać się w sposób wiążący dla organu udostępnienia jej akt sprawy poprzez sporządzenie kserokopii dokumentów lub w innej wskazanej formie. Trzeba bowiem odróżnić nakazaną prawem czynność organu udostępnienia stronie akt sprawy od czynności udostępnienia akt sprawy we wskazanej przez stronę formie.”<sup>342</sup> Należy zatem zwrócić uwagę, że czym innym jest obowiązek doręczania kserokopii z akt sprawy na koszt administracji, a czym innym obowiązek organu udostępnienia akt stronie w formie uzyskania

**332.** Tak Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 11 kwietnia 2012 r., III SA/GI 1234/2011, LexisNexis nr 5017135, podobnie Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 7 lipca 2010 r., IV SA/Po 350/2010, LexisNexis nr 2376194, teza 2. Odmienne stanowisko zob. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 23 lutego 2012 r., II SA/Lu 923/2011, LexisNexis nr 4958611.

**333.** Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 13 stycznia 2012 r., II SAB/GI 41/2011, LexisNexis nr 3953380.

**334.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2012 r., IV SA/Wa 1697/2011, LexisNexis nr 4492277, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 kwietnia 2012 r., I SA/Wa 2449/2011, LexisNexis nr 4948707.

**335.** Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 stycznia 2009r., II SA/Gd 686/2008, LexPolonica nr 2051088.

**336.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 26 listopada 2009r., IV SA/Wr 408/2009, LexisNexis nr 2509708.

**337.** Ustawa z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi (tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., poz. 270 ze zm.).

**338.** Dz. U. z 2014, poz. 21 ze zm.

**339.** Skorzystanie przez stronę z prawa wglądu w akta sprawy administracyjnej nie wymaga dochowania żadnej szczególnej formy, a co za tym idzie chęć skorzystania przez stronę z tego prawa może być oświadczona organowi w dowolnej formie - pisemnej lub ustnej (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 391/2012, LexisNexis nr 5186830).

**340.** „Strona postępowania ma obowiązek wykazania ważnego interesu tylko wówczas, gdy żąda od organu administracji uwierzytelnionych odpisów z akt sprawy, a nie gdy żąda wydania jedynie kserokopii dokumentów bez poświadczania ich zgodności z oryginałem.” - Wyrok WSA w Warszawie z 9 lutego 2007r., IV SA/Wa 80/07, LEX nr 325359.

**341.** Wyrok WSA w Lublinie z dnia 14 lutego 2012 r., II SA/Lu 895/2011, LexisNexis nr 4958601, Wyrok WSA w Lublinie z dnia 12 stycznia 2012 r., II SA/Lu 728/2011, LexisNexis nr 4958573.

**342.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 25 maja 2012 r., VII SA/Wa 78/2012, LexisNexis nr 4954566.

kserokopii w danym urzędzie, a ponadto kwestie techniczne sporządzania kserokopii i jej ewentualnych kosztów nie dotyczą istoty obowiązku organu wyrażonego w art. 73 § 1 k.p.a.<sup>343</sup>

Kodeks nie wyznacza technicznych sposobów realizacji uprawnienia strony polegającego na możliwości sporządzania notatek, kopii czy odpisów, dlatego też za dopuszczalną uważać należy każdą powszechnie dostępną technikę sporządzania kopii w tym za pomocą wszystkich nowoczesnych urządzeń służących do powielania i utrwalania materiałów oraz informacji tj. za pomocą kserokopiarki<sup>344</sup>, skanerów, nagrywarek CD<sup>345</sup> czy też aparatu fotograficznego.<sup>346</sup> Wydaje się, że tak jak strona nie ma prawa do żądania sporządzenia jej i dostarczenia przez organ notatek, kopii i odpisów z dokumentów akt sprawy w określonej formie, tak organ nie może decydować o sposobie technicznym sporządzenia tych kopii przez stronę pod warunkiem, że ich wytworzenie jest bezpieczne dla akt postępowania i ma miejsce w lokalu organu w obecności pracownika.

Od 2011 r. w przypadku pism wnoszonych do organu administracji publicznej lub przez niego doręczanych w formie dokumentu elektronicznego organ może na podstawie art. 73 § 3 k.p.a. zapewnić stronie dostęp do nich w swoim systemie teleinformatycznym, po identyfikacji strony w sposób określony w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (odpowiednio art. 19 a, art. 20 a ustawy). Identyfikacja strony następuje na przy pomocy profilu zaufanego lub podpisu elektronicznego (kwalifikowanego bądź niekwalifikowanego) o których szerzej mowa w rozdziale 10 pkt. 1 i 3 niniejszej publikacji.

Pierwszą czynnością organu do którego wpłynął wniosek powinno być sprawdzenie czy wnioskodawca jest stroną postępowania w rozumieniu art. 28 k.p.a. bądź też podmiotem na prawach strony.<sup>347</sup> Prawo dostępu do akt sprawy może być realizowane osobiście przez stronę lub przez pełnomocnika.<sup>348</sup> Udostępnienie akt sprawy następuje w drodze czynności materialno-technicznej, zaś odmowa w drodze postanowienia na które przysługuje zażalenie (art. 74 § 2 k.p.a.). Odmowa następuje gdy strona żąda uwierzytelnienia sporządzonych przez siebie kopii (odpisów) lub żąda wydania uwierzytelnionych kopii (odpisów) z akt sprawy, a nie posiada ważnego interesu, a także gdy o udostępnienie akt zwróci się podmiot niebędący stroną (podmiotem na prawach strony) w postępowaniu którego dotyczy wniosek.<sup>349</sup>

**343.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 11 grudnia 2008 r., II SA/Wr 324/2008, LexisNexis nr 2246809.

**344.** „Strona może sporządzać kopie pism znajdujących się w aktach sprawy za pomocą kserokopiarki, czy też innych urządzeń, gdyż sporządzanie w taki sposób kopii mieści w pojęciu „sporządzanie notatek i odpisów z akt sprawy. Użycie bowiem kserokopiarki czy też innego urządzenia oznacza tylko sposób sporządzenia takich notatek i odpisów.” - Wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w Rzeszowie z dnia 28 kwietnia 2009 r., II SA/Rz 886/2008, LexisNexis nr 2321586, „ (...) organ powinien zabezpieczyć stronie możliwość wykonania odpisów dokumentów, np. przez ustawienie w urzędzie płatnej kserokopiarki czy też innego urządzenia, za pomocą którego strona mogłaby utrwalić materiał dowodowy.” - Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 19 grudnia 2007r., II SA/OI 1008/07, publ. LEGALIS.

**345.** Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 22 sierpnia 2012 r., II SA/Bd 533/2012, LexisNexis nr 6805266.

**346.** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 29 marca 2012 r., II SA/Bk 122/2012, LexisNexis nr 4306251.

**347.** Wyrok NSA z dnia 16 maja 2006 r., I OSK 848/2005, LexisNexis nr 2589244.

**348.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 kwietnia 2011 r., I SA/Wa 1972/2010, LexisNexis nr 2808893.

**349.** Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 30 października 2008 r., II SA/OI 314/2008, LexisNexis nr 2066667, Wyrok WSA w Krakowie z

W przypadku złożenia wniosku o udostępnienie akt konkretnej sprawy - niezależnie od treści wniosku - przez podmiot niebędący stroną występuje brak podstaw do rozstrzygnięcia tego żądania na podstawie przepisów art. 73 § 1 i 2 k.p.a.<sup>350</sup> Innymi słowy gdy o udostępnienie akt zwróci się osoba niebędąca stroną postępowania organ nie może wydać wobec niej postanowienia o odmowie udostępnienia akt trybie art. 74 § 2 k.p.a., a powinien się ograniczyć do poinformowania tej osoby, iż akta nie zostaną jej udostępnione.

W podsumowaniu można wskazać, iż pomimo braku definicji akt sprawy, uprawnienia strony przewidziane w art. 73 § 1 i 2 k.p.a. obejmują całość akt pozostających w dyspozycji organu, a nie tylko akta dotyczące postępowania w danej instancji lecz dotyczące wszystkich stadiów zmierzających do załatwienia sprawy<sup>351</sup>, w tym także dokumenty mające charakter anonimów jeżeli zostały włączone do akt sprawy<sup>352</sup>. Zaś w przypadku gdy strona postępowania zwróci się o udostępnienie dokumentu, który nie znajduje się w aktach będących w posiadaniu organu, organ nie ma obowiązku „uzyskania go” w celu wydania odpisu stronie.<sup>353</sup>

## 1.2. Ograniczenia w udostępniania akt sprawy na podstawie art. 74 k.p.a.

Pomimo iż jedną z podstawowych zasad postępowania administracyjnego jest wspomniana zasada udzielania stronom informacji istnieją ograniczenia w udostępnianiu stronie akt sprawy lub ich części w myśl art. 74 k.p.a. Uprawnienia strony określone w art. 73 k.p.a. w zakresie dostępu do akt sprawy nie mają charakteru bezwzględnego, a organ może także odmówić stronie wykonania określonych w tym przepisie czynności.<sup>354</sup>

Zgodnie z art. 74 k.p.a. nie udostępnia się akt sprawy, gdy zawierają one informacje niejawnie oznaczone jako „tajne” lub „ściśle tajne” oraz akt sprawy wyłączonych przez organ ze względu na **ważny interes państwowy**. Mając na myśli powyższe ograniczenia należy odróżnić dwa zagadnienia. Pierwsze z nich dotyczy tzw. informacji niejawnych, którym nadano klauzule „tajne” lub „ściśle tajne”, a drugie informacji niemających takiego charakteru,

ale wyłączonych ze względu na ważny interes państwowy. Ograniczenie w dostępności informacji niejawnych ma charakter obligatoryjny, zaś wyłączenie dokumentów utajnionych ze względu na ważny interes państwowy ma charakter uznaniowy i zależy od rozstrzygnięcia w tym przedmiocie organu administracji publicznej prowadzącego postępowanie. Przyjęte rozwiązanie jest krytykowane w doktrynie ze względu na postanowienia art. 51 ust 3 Konstytucji RP, który stanowi, iż

dnia 11 marca 2009 r., II SA/Kr 1201/2008, LexisNexis nr 2440726, Wyrok NSA z dnia 29 września 2011 r., II GSK 1409/2011, LexisNexis nr 3036648.

**350.** Wyrok NSA w łodzi z dnia 18 lutego 2003 r., II SA/Łd 2092/2001, LexisNexis nr 2271326.

**351.** Wyrok NSA z dnia 2 września 2009 r., II GSK 19/2009, LexisNexis nr 2077412.

**352.** „W sytuacji, gdy anonim został włączony do akt i miał wpływ na toczące się postępowanie, nie można pozbawić strony wglądu do akt tylko z tego powodu, że anonim nie stanowi dowodu. Przepis art. 74 kpa nie daje podstaw do odmowy udostępnienia akt tylko z tego powodu, że dokument nie jest dowodem.” - Wyrok NSA w Katowicach z dnia 8 września 1997 r., I SA/Ka 298/96, LexisNexis nr 327805.

**353.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 grudnia 2010 r., VII SA/Wa 1319/2010, LexisNexis nr 2615432.

**354.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 9 listopada 2006 r., II SA/Wr 466/2006, LexisNexis nr 2320363.

„Każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych. Ograniczenie tego prawa może określić ustawa.”<sup>355</sup>

Zagadnienie informacji niejawnych określone zostało w ustawie z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.<sup>356</sup> Ustawa ta definiuje informacje niejawne jako informacje których nieuprawnione ujawnienie, także w procesie ich opracowywania, spowodowałoby lub mogło spowodować szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne (art. 1 u.o.i.n.). Zgodnie z postanowieniami niniejszej ustawy klasyfikuje się poszczególne informacje niejawne przez nadanie im określonych klauzul, tj.: „ściśle tajne”, „tajne”, „poufne”, „zastrzeżone”. Zatem klasyfikowanie informacji niejawnej utrwalonej w określonym dokumencie polega na oznaczeniu tego materiału odpowiednią wyżej wymienioną klauzulą.

Informacjom niejawnym nadaje się klauzulę **„ściśle tajne”**, jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że:

1) zagrazi niepodległości, suwerenności lub integralności terytorialnej Rzeczypospolitej Polskiej, 2) zagrazi bezpieczeństwu wewnętrznemu lub porządkowi konstytucyjnemu Rzeczypospolitej Polskiej, 3) zagrazi soюзom lub pozycji międzynarodowej Rzeczypospolitej Polskiej, 4) osłabi gotowość obronną Rzeczypospolitej Polskiej, 5) doprowadzi lub może doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb odpowiedzialnych za realizację zadań wywiadu lub kontrwywiadu, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, jeżeli zagrazi to bezpieczeństwu wykonywanych czynności lub może doprowadzić do identyfikacji osób udzielających im pomocy w tym zakresie, 6) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników, którzy wykonują czynności operacyjno-rozpoznawcze, lub osób udzielających im pomocy w tym zakresie, 7) zagrazi lub może zagrazić życiu lub zdrowiu świadków koronnych lub osób dla nich najbliższych albo świadków, o których mowa w art. 184 ustawy z dnia 6 czerwca 1997 r. - Kodeks postępowania karnego (Dz. U. Nr 89, poz. 555, z późn. zm.), lub osób dla nich najbliższych (art. 5 ust 1 u.o.i.n.).

Klauzulę **„tajne”** nadaje się natomiast informacjom niejawnym jeżeli ich nieuprawnione ujawnienie spowoduje poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej przez to, że: 1) uniemożliwi realizację zadań związanych z ochroną suwerenności lub porządku konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej, 2) pogorszy stosunki Rzeczypospolitej Polskiej z innymi państwami lub organizacjami międzynarodowymi, 3) zakłóci przygotowania obronne państwa lub funkcjonowanie Sił Zbrojnych Rzeczypospolitej Polskiej, 4) utrudni wykonywanie czynności operacyjno-rozpoznawczych prowadzonych w celu zapewnienia bezpieczeństwa państwa lub ścigania sprawców zbrodni przez służby lub instytucje do tego uprawnione, 5) w istotny sposób zakłóci funkcjonowanie organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości, 6) przyniesie stratę znacznych rozmiarów w interesach ekonomicznych Rzeczypospolitej Polskiej (art. 5 ust 2 u.o.i.n.).

Uwagi na temat zasad i sposobu nadawania dokumentom klauzuli tajności, jej zniesienia bądź zmiany a także ich organizowania, przetwarzania i sposobu postępowania z nimi, w tym dostęp do nich opisane zostały w rozdziale VII niniejszej publikacji.

<sup>355</sup>. Zob. A. Matan (w.): G. Łaszczyca, C. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Tom I, Kraków 2005, s. 661.

<sup>356</sup>. Dz. U. z 2010, Nr 182, poz. 1228, dalej zwana u.o.i.n.

Pojęcie „**ważny interes państwowy**” nie zostało zdefiniowane w żadnym akcie normatywnym. Tym samym „wymaga indywidualizacji i konkretyzacji w każdym przypadku jego zastosowania przy rozpatrywaniu uprawnienia strony wglądu do akt sprawy” a ponadto w jego wykładni trzeba uwzględnić to, że w treści art. 74 § 1 k.p.a. występuje ono w liczbie pojedynczej, a wobec tego chodzi nie o wszelkie ważne interesy państwowe, lecz o jeden konkretnie wskazany.<sup>357</sup> Należy także zauważyć, że wyłączenie dostępu strony do akt sprawy lub ich części ze względu na ważny interes państwowy nie ma charakteru samoistnego, a ustawodawca przewiduje dla takiej sytuacji odpowiednie postępowanie instancyjne i sądowe.<sup>358</sup> Strona niezadowolona z odmowy może bowiem złożyć zażalenie na postanowienie, a także w dalszej konsekwencji uprawniona będzie do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Tym samym sąd administracyjny dokonuje kontroli kwalifikacji dokonanej przez organ w postępowaniu administracyjnym w zakresie odmowy udostępnienia akt sprawy bowiem przepisy nie przewidują „trybu odmawiania sądowi administracyjnemu dostępu do takiego rodzaju akt, niedostępnych dla strony, gdyż w przeciwnym razie nie byłoby możliwe dokonywanie przez sąd oceny legalności kwestionowanych aktów wydawanych przez organy administracji publicznej.”<sup>359</sup>

Niezależnie od podstawy odmowy udostępnienia akt sprawy organ zawsze jest zobowiązany do wydania postanowienia na które przysługuje zażalenie (art. 74 § 2 k.p.a.) co umożliwia stronie postępowania administracyjnego obronę swoich praw.

## **2. Udostępnianie informacji publicznej z akt sprawy**

### **2.1. Uwagi ogólne na temat dostępu do informacji publicznej**

Przepis art. 61 Konstytucji RP<sup>360</sup> ustanawia publiczne prawo podmiotowe jakim jest prawo dostępu do informacji publicznej<sup>361</sup>. Szczegółowe rozwiązania w zakresie dostępu do informacji publicznej zawiera ustawa z dnia 6 września 2001r. o dostępie do informacji publicznej, która wskazuje organy zobowiązane do jej udostępniania, przybliża pojęcie informacji publicznej, a także określa sposoby jej udostępniania.

Krąg podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej zawiera art. 4 u.d.i.p., który jest katalogiem niezamkniętym. Ustawa *expressis verbis* wskazuje: organy władzy publicznej, organy samorządów gospodarczych i zawodowych, podmioty reprezentujące na podstawie odrębnych regulacji Skarb Państwa, podmioty reprezentujące

państwowe osoby prawne albo osoby prawne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne państwowe jednostki organizacyjne lub jednostki organizacyjne samorządu terytorialnego, podmioty reprezentujące inne osoby lub jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące

**357.** Wyrok NSA w Katowicach z dnia 25 sierpnia 1999 r., I SA/Ka 29/98, LexisNexis nr 2236253.

**358.** Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 1998 r., II SA 1542/98, LexisNexis nr 343359.

**359.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 lipca 2006 r., V SA/Wa 145/2006, LexisNexis nr 2211730.

**360.** Dz. U. z 1997r. Nr 78, poz. 483 z późn. zm.

**361.** „(...) Ze względu na ustrojowy charakter prawa do informacji publicznej zasadą jest dostęp do informacji, a wyjątkiem ograniczenie. (...)” - zob. Wyrok z dnia 20 marca 2006r., sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

majątkiem publicznym<sup>362</sup> oraz organizacje związkowe, organizacje pracodawców i partie polityczne<sup>363</sup>.

Prawo do informacji przysługuje każdemu (art. 2 ust. 1 u.d.i.p.). Analiza niniejszego artykułu „ (...) oznacza, że ustawodawca precyzuje zastrzeżone w Konstytucji uprawnienia obywatelskie, wskazując, że każdy może z niego skorzystać na zasadach określonych w tej ustawie. Przy czym słowo «każdy» należy rozumieć jako każdy człowiek (osoba fizyczna) lub podmiot prawa prywatnego.”<sup>364</sup> Ponadto organ zobowiązany do udzielenia informacji publicznej nie ma prawa żądać od ubiegającego się o informację wykazania interesu prawnego czy interesu faktycznego (art. 2 ust. 2 u.d.i.p.), czy też nieuzasadnionej opłaty w tym zakresie (art. 7 ust. 2 u.d.i.p. w zw. z art. 15 u.d.i.p.).

Zgodnie z art. 1 ust. 1 u.d.i.p. przez pojęcie informacji publicznej należy rozumieć każdą informację o sprawach publicznych. Przy tym art. 1 ust. 1 u.d.i.p. należy rozpatrywać wraz z postanowieniami art. 6 u.d.i.p. określającym przykładowy katalog informacji uznawanych za publiczne. Przedmiotem udostępniania jest **informacja publiczna** w szczególności o:

- 1) **polityce wewnętrznej i zagranicznej** (w tym o zamierzeniach władzy wykonawczej i ustawodawczej, o projektowaniu aktów normatywnych, programach w zakresie realizacji zadań publicznych, sposobie ich realizacji i skutkach ich realizacji),
- 2) **podmiotach zobowiązanych do udzielania informacji publicznej** (w tym informacje o ich statusie i formie prawnej, informacje o ich organizacji, przedmiocie działalności i kompetencjach, informacje o organach i osobach sprawujących w nich funkcje i ich kompetencjach, informacje o ich majątku),
- 3) **zasadach funkcjonowania podmiotów zobowiązanych do udzielania informacji publicznej** (m.in.: informacje o trybie działania władz publicznych i ich jednostek organizacyjnych, informacje o trybie działania państwowych osób prawnych i osób prawnych samorządu terytorialnego w zakresie wykonywania zadań publicznych i ich działalności w ramach gospodarki budżetowej i pozabudżetowej, informacje o sposobach stanowienia aktów publicznoprawnych, informacje o sposobach przyjmowania i załatwiania spraw a także stanie przyjmowanych spraw, kolejności ich załatwiania lub rozstrzygania, informacje o prowadzonych rejestrach, ewidencjach i archiwach oraz o sposobach i zasadach udostępniania danych w nich zawartych, informacje o naborze kandydatów do zatrudnienia na wolne stanowiska czy konkursie na wyższe stanowisko w służbie cywilnej - w zakresie określonym w przepisach odrębnych),
- 4) **danych publicznych** (tj. dokumenty urzędowe, stanowiska w sprawach publicznych zajęte przez organy władzy publicznej i przez funkcjonariuszy publicznych, treść innych wystąpień i ocen dokonywanych przez organy władzy publicznej, informacja o stanie państwa, samorządów i ich jednostek organizacyjnych),

**362.** Szerzej na temat udostępniania informacji publicznej przez jednostki organizacyjne wykonujące zadania publiczne lub dysponujące majątkiem publicznym zob. K. Izdebski, Wykonywanie zadań organów administracji jako przesłanka udostępniania informacji publicznej, *Przegląd Naukowy Disputatio*, Tom XVI, Gdańsk 2013, s. 17-24.

**363.** Szerzej na temat udostępniania informacji publicznej przez organizacje społeczne zob. A. Gronkiewicz, Informacja publiczna a organizacje społeczne (pozarządowe) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) *Dostęp do informacji publicznej...*, s. 244-248.

**364.** Wyrok NSA z dnia 9 czerwca 2011 r., I OSK 431/2011, LexisNexis nr 5802387. Tak też Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1003/2009, Lexis nr 2273504.



5) **majątku publicznym** (tj.: o majątku Skarbu Państwa i państwowych osób prawnych, innych prawach majątkowych przysługujących państwu i jego długach, majątku jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządów zawodowych i gospodarczych oraz majątku osób prawnych samorządu terytorialnego, o majątku innych podmiotów wykonujących zadania publiczne lub dysponujących majątkiem publicznym, o długu publicznym, pomocy publicznej, ciężarach publicznych).

Należy zgodzić się z I. Kamińską i M. Rozbicką-Ostrowską, iż art. 1 ust. 1 u.d.i.p. zawiera bardzo ogólne ujęcie materii poddanej regulacji w tym akcie, zaś art. 6 u.d.i.p. konkretyzuje przedmiot informacji publicznej, lecz nie tworzy katalogu źródeł i rodzajów informacji, a jedynie w sposób przykładowy ustala zakres przedmiotowy pojęcia informacja publiczna.<sup>365</sup> Podobne stanowisko prezentują inni przedstawiciele doktryny. Zdaniem M. Jabłońskiego i K. Wygody definicja informacji publicznej „ (...) jest bardzo nieprecyzyjna, i sam ustawodawca stara się ją uściślić, jednak żadne uściślenie nie jest w stanie wyczerpać katalogu informacji publicznej.”<sup>366</sup> W ocenie M. Monarchy-Matlak „Zakres przedmiotowy informacji publicznej został w ustawie określony bardzo ogólnie i przykładowo, nie jest to katalog zamknięty, może to powodować wątpliwości co do ujawnienia żądanych informacji.”<sup>367</sup>

Ponadto przyjęta w art. 6 u.d.i.p. formuła „w szczególności” oznacza, iż nie można odmówić stronie zainteresowanej w uzyskaniu informacji publicznej jej udostępniania argumentując swoje stanowisko brakiem jej wymienienia w ustawie. Innymi słowy, niedopuszczalne jest założenie, że informacja, która nie została wymieniona w art. 6 ust 1 u.d.i.p., nie jest informacją publiczną<sup>368</sup>. Podkreślenia wymaga, iż sądy administracyjne w swoim orzecznictwie stale doprecyzowują katalog informacji uznawanych za informację publiczną. I tak jako informacje publiczne określono m.in.: wyroki sądowe po ich ogłoszeniu<sup>369</sup>, decyzje administracyjne<sup>370</sup>, informacje o obowiązującym prawie<sup>371</sup>, akta postępowania przygotowawczego<sup>372</sup>, korespondencję ministrów<sup>373</sup>, dokumenty wytworzone przez organy władzy publicznej podczas procesu legislacyjnego<sup>374</sup>, testy psychologiczne i klucze odpowiedzi do nich użyte w konkretnym postępowaniu konkursowym na stanowisko w administracji publicznej<sup>375</sup>.

365. I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 93.

366. M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji publicznej i jego granice, Wrocław 2002, s. 113

367. M. Monarcha- Matlak, Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej, Warszawa 2008, s. 220.

368. Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 2311/2012, LexisNexis nr 5186283.

369. Wyrok NSA z dnia 11 sierpnia 2011r., I OSK 933/11, LexPolonica nr 2802440.

370. Wyrok NSA z dnia 16 kwietnia 2010 r., I OSK 83/2010, LexisNexis nr 4448011.

371. Postanowienie NSA w Warszawie z dnia 24 stycznia 2006 r., I OSK 928/05, LEX nr 167166.

372. Wyrok NSA z dnia 8 lutego 2005 r., OSK 1113/2004, LexisNexis nr 373772, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 29 czerwca 2006r., II SAB/Kr 31/06, Centralna Baza Orzeczeń Sądów Administracyjnych.

373. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 stycznia 2004r., II SAB 364/03, LEX nr 162285.

374. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 listopada 2006r., II SAB/Wa 59/06, LEX nr 330260.

375. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r., II SA/Wa 2043/2005, LexisNexis nr 1965850.

Uwzględniając powyższe uwagi trzeba zaznaczyć, że w obliczu braku precyzyjnej definicji pojęcia „informacja publiczna” doktryna i judykatura szeroko traktują to pojęcie, na co wskazują liczne orzeczenia czy poglądy prezentowane w literaturze prawa admini-

stracyjnego.<sup>376</sup> W wyroku NSA z dnia 20 grudnia 2013r. przyjął, iż „Za informację publiczną należy uznać każdą wiadomość wytworzoną przez szeroko rozumiane władze publiczne, a także inne podmioty sprawujące funkcje publiczne w zakresie wykonywania przez nie zadań władzy publicznej i gospodarowania mieniem komunalnym lub mieniem Skarbu Państwa. Charakter informacji publicznej mają również informacje niewytworzone przez wskazane podmioty lecz do nich się odnoszące. Informację publiczną stanowi zatem treść wszelkiego rodzaju dokumentów nie tylko bezpośrednio zredagowanych i wytworzonych przez wskazany podmiot. Przymiot taki posiada także treść dokumentów, których podmiot używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań. Bez znaczenia przy tym jest, w jaki sposób dokumenty znalazły się w posiadaniu danego organu. Ważne bowiem jedynie jest to, by dokumenty takie służyły realizowaniu zadań publicznych i odnosiły się do niego bezpośrednio.”<sup>377</sup> Podobne stanowisko zajął NSA w wyroku z dnia 5 listopada 2010r. w którym podkreślił, że „Informacją publiczną są nie tylko dokumenty bezpośrednio zredagowane i wytworzone przez organy administracji publicznej, ale także te dokumenty, których organ używa do zrealizowania powierzonych mu prawem zadań, np. kontrolnych lub nadzorczych.”<sup>378</sup> Jednocześnie wskazuje się, że informacja publiczna musi istnieć w momencie wniosku o jej udostępnienie, gdyż „Informacją publiczną jest także taka informacja, która została wytworzona i utrwalona na jakimkolwiek nośniku, pod warunkiem, że odpowiada ona cechom informacji publicznej a ponadto istnieje w dniu udzielenia odpowiedzi na pytanie i może zostać udostępniona. Poza zakresem informacji publicznej, która może być udzielona w trybie i na zasadach ustawy z dnia 6 września 2001 r. o dostępie do informacji publicznej jest taka informacja, która dopiero w wyniku żądania ma być wytworzona.”<sup>379</sup>

Z kolei w piśmiennictwie trafnie problem definicji informacji publicznej charakteryzują M. Jabłoński i K. Wygoda w ocenie których „(...) za właściwą definicję należy uznać tą, w myśl której informacja publiczna oznaczać będzie wszelkie dane o sprawach publicznych, które są uzyskiwane w jakiejkolwiek formie, także za pośrednictwem bezpośredniej wypowiedzi osób będących częścią organów władzy publicznej, podmiotów publicznych oraz osób uprawnionych, bądź też zobowiązanych do reprezentowania danego organu, z uwzględnieniem pracowników zapewniających jego obsługę.”<sup>380</sup> Zbliżone stanowisko prezentuje A. Piskorz-Ryń według której za informację publiczną „można uznać każdą informację dotyczącą okoliczności stanowiącej wyodrębniony przedmiot zainteresowania określonego podmiotu lub choćby hipotetycznej grupy osób, dotyczący funkcjonowania władzy publicznej, w tym wykonywania zadań publicznych lub zarządzania majątkiem publicznym.”<sup>381</sup>

## 2.2. Formy dostępu do informacji publicznej

Ustawa o dostępie do informacji publicznej określa tryby udostępniania informacji publicznej. Mają one charakter wnioskowy, jak i bezwnioskowy. W literaturze

**376.** Tak Wyrok NSA z dnia 5 listopada 2010 r., I OSK 1469/2010, LexisNexis nr 2473405.

**377.** Wyrok NSA z dnia 20 grudnia 2013 r., I OSK 2217/2013, LexisNexis nr 8146560, podobnie Wyrok NSA z dnia 1 grudnia 2011 r., I OSK 1516/2011, LexisNexis nr 3074799.

**378.** Wyrok NSA z dnia 2 czerwca 2011 r., I OSK 281/2011, LexisNexis nr 2784126.

**379.** Wyrok NSA z dnia 7 marca 2012 r., I OSK 2445/2011, LexisNexis nr 3907658.

**380.** M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji publicznej..., s.111-112.

**381.** A. Piskorz-Ryń, Dostęp do informacji publicznej –zasady konstrukcyjne ustawy, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, Nr 4, s.183.

przedmiotu wskazuje się, że można wyróżnić czynne udostępnianie informacji publicznej (publikacja w BIP, publikacja w CRIP, umieszczenie informacji w miejscu ogólnie dostępnym) oraz bierne udostępnianie informacji publicznej (udostępnianie informacji na wniosek).<sup>382</sup> Jeszcze inna klasyfikacja to podział na tryb zindywidualizowany i niezindywidualizowany udostępniania informacji publicznej.<sup>383</sup>

Wśród trybów dostępu do informacji publicznej wyróżnia się:

- 1) **Udostępnienie informacji w Biuletynie Informacji Publicznej** – BIP jest urzędowym publikatorem teleinformatycznym, a jego prowadzenie jest podstawowym sposobem upowszechniania informacji publicznej (art. 7 ust 1 pkt 1 u.d.i.p w zw. z art. 8 u.d.i.p). Podmioty zobowiązane do udostępniania informacji publicznej mają obowiązek umieszczania w biuletynie informacji dotyczących sposobu dostępu do informacji publicznych będących w ich posiadaniu w tym nieudostępnionych w BIP, a także obowiązek wskazania zakresu wyłączeń określonych informacji, ich podstawę prawną oraz osobę która dokonała wyłączenia jawności informacji. Za utworzenie głównej strony biuletynu odpowiedzialny jest minister właściwy do spraw informatyzacji, zaś za prowadzenie stron do których następuje odesłanie odpowiedzialne są poszczególne podmioty zobligowane do udostępniania informacji publicznej których strona dotyczy.<sup>384</sup> Kwestie szczegółowe dotyczące biuletynu reguluje rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 18 stycznia 2007 r. w sprawie Biuletynu Informacji Publicznej.<sup>385</sup>
- 2) **Udostępnienie informacji w Centralnym Repozytorium Informacji Publicznej** – tryb ten jest stosunkowo nowym sposobem udostępniania informacji publicznej, który został wprowadzony poprzez ustanowienie art. 9a, 9b u.d.i.p. w wyniku nowelizacji ustawy o dostępie do informacji publicznej.<sup>386</sup> W repozytorium umieszcza się **informacje publiczne o szczególnym znaczeniu dla rozwoju innowacyjności w państwie i rozwoju społeczeństwa informacyjnego**, które ze względu na sposób przechowywania i udostępniania pozwalają na ich ponowne wykorzystywanie, w sposób użyteczny i efektywny. Wskazane informacje stanowią zbiór zwany „zasobem informacyjnym”. Informacje te

przekazywane są do CRIP przez podmioty określone w art. 9a ust. 2 u.d.i.p.<sup>387</sup> Są to: organy administracji rządowej, fundusze celowe, Zakład Ubezpieczeń Społecznych, Kasę Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego, Narodowy Fundusz Zdrowia, państwowe instytuty badawcze, państwowe osoby prawne utworzone na podstawie odrębnych ustaw w celu wykonywania zadań publicznych, z wyjątkiem uczelni, Polskiej Akademii Nauk oraz jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r.

382. Por. K. Tarnacka, Prawo do informacji w Polsce, Państwo i Prawo 2003, nr 5, s. 71.

383. Zob. S. Peszkowski, Niezindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej, Samorząd Terytorialny 2007, Nr 4, s. 37–47.

384. K. Górka, Zasady funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, Przegląd Prawa Publicznego 2007, nr 1/2, s. 70–79, D. Fleszer, Zasady udostępniania informacji publicznej on-line poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, Casus 2014, nr 71, s. 29–35.

385. Dz. U. Nr 10, poz. 68.

386. Ustawa z dnia 16 września 2011r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011r., Nr 204, poz. 1195).

387. „Podmioty zobowiązane mają obowiązek przekazywania posiadanego zasobu informacji do centralnego repozytorium poprzez skopiowanie posiadanego zasobu i przekazanie go ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji.” – J. Kamińska, M. Rozbicka – Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 162.

o zasadach finansowania nauki.<sup>388</sup> O tym jakie informacje znajdują się w CRIP decyduje każdorazowo w drodze rozporządzenia Prezes Rady Ministrów, zaś prowadzenie repozytorium powierzono ministrowi właściwemu do spraw informatyzacji. Minister prowadzi repozytorium powszechnie dostępne w sieci teleinformatycznej, a także jest podmiotem odpowiedzialnym za weryfikację zasobu informacyjnego do centralnego repozytorium. Dla ścisłości należy dodać, iż uruchomienie CRIP było planowane początkowo na 2011 rok<sup>389</sup>, później na 2013 rok<sup>390</sup>, a następnie przesunięto je na rok 2014. W dniu 12 marca 2014r. Rada Ministrów uchwalała rozporządzenie w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej,<sup>391</sup> określające m.in.: standardy techniczne prowadzenia centralnego repozytorium informacji publicznej, sposób weryfikacji zasobów informacyjnych, sposób przetwarzania i udostępniania zasobów informacyjnych, w tym ich dodawanie, aktualizację, usuwanie oraz przechowywanie. Dostęp do zasobów informacyjnych CRIP jest możliwy na 2 sposoby, tj. przez portal centralnego repozytorium oraz przy użyciu interfejsu programistycznego.

3) **Wyłożenie lub wywieszenie informacji w miejscach ogólnie dostępnych** – niniejszy tryb ma charakter pomocniczy w stosunku do BIP i CRIP, polega on na wywieszeniu lub wyłożeniu informacji publicznej w miejscu ogólnie dostępnym lub poprzez zainstalowanie urządzeń umożliwiających zapoznanie się z informacją publiczną (art. 11 u.d.i.p.). Najczęściej takim miejscem jest tablica informacyjna w budynku organu zobligowanego do udostępnienia informacji lub też specjalne urządzenia założone w miejscach publicznych, jak kioski informacyjne (infomaty), które pozwalają na interaktywną prezentację określonych informacji publicznych.<sup>392</sup>

4) **Udostępnienie informacji na wniosek** – tryb wnioskowy znajduje zastosowanie do informacji publicznych które nie zostały umieszczone w BIP lub CRIP (art. 10 ust 1 u.d.i.p.). Oczywiście organy zobowiązane do udostępniania informacji mogą, ale nie muszą udostępnić w trybie wnioskowym informację wskazaną w BIP<sup>393</sup> lub CRIP, gdyż takie działanie nie należy do sfery ich prawnych obowiązków, a jedynie możliwości. Ponadto zgodnie z art. 10 ust 2 u.d.i.p. informacja publiczna, która może być niezwłocznie udostępniona, jest udostępniana w formie ustnej lub pisemnej bez pisemnego wniosku (art. 10 ust 2 u.d.i.p.). Co do zasady informacja publiczna powinna być udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku (art. 13 ust. 1 u.d.i.p.).

Udostępnianie informacji publicznej następuje w formie czynności materialno-technicznej, a odmowa udostępnienia informacji następuje w formie decyzji administracyjnej.

5) **Wstęp na posiedzenia organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych** – (art. 18 w zw. z art. 7 ust. 1 pkt 3 u.d.i.p.) – wskazany tryb dotyczy umożli-

<sup>388</sup>. Dz. U z 2010r., Nr 96, poz. 615 ze zm.

<sup>389</sup>. <http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/repozytorium-zapewni-lepszy-dostep-do-informacji-publicznej> [dostęp na dzień: 11 kwiecień 2011r.].

<sup>390</sup>. <http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/repozytorium-informacji-publicznej-w-2013-r,39853.html> [dostęp na dzień: 11 kwiecień 2011r.].

<sup>391</sup>. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 marca 2014r. w sprawie Centralnego Repozytorium Informacji Publicznej (Dz. U. z 2014r., poz. 361). Rozporządzenie ogłoszono w dniu 20 marca 2014r., a zaczęło obowiązywać z dniem 28 marca 2014r.

<sup>392</sup>. Tak S. Peszkowski, *Niezindywidualizowane tryby...*, s. 37–47.

<sup>393</sup>. Zob. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 1 grudnia 2005 r., II SA/Gd 436/05, ONSAiWSA 2006, nr 6, poz. 161.

wienia wstępu na posiedzenia organów kolegialnych władzy publicznej pochodzących z wyborów powszechnych oraz udostępnienia materiałów z ich posiedzeń, w tym materiałów audiowizualnych i teleinformatycznych. Do organów kolegialnych pochodzących z wyborów powszechnych zaliczyć należy Sejm i Senat, rady gmin, rady powiatów, sejmiki województw czy rady jednostek pomocniczych gmin (rady osiedli, rady dzielnic). Niemniej jednak dostęp do posiedzeń Sejmu i Senatu realizowany jest w oparciu o przepisy ich regulaminów (art. 61 ust 4 konstytucji RP), a dostęp do posiedzeń jednostek pomocniczych jest możliwy wyłącznie gdy jest to uregulowane w ich statutach. Trzeba podkreślić, że sformułowanie „dostęp do posiedzeń kolegialnych organów” należy rozumieć jako prawo dostępu do posiedzeń, a nie jako prawo do uczestniczenia w nich.<sup>394</sup>

W kwestii uzupełnienia trzeba dodać, że udostępnianiu w trybie wnioskowym podlega informacja publiczna zwykła tj. **informacja prosta** oraz **informacja przetworzona**. Różnica pomiędzy informacją prostą, a przetworzoną polega na tym, że ta pierwsza jest udostępniania wprost bez zmian i co do zasady w postaci w jakiej została wytworzona, zaś informacja przetworzona wymaga specjalnego opracowania czyli podjęcia działań wymagających wkładu intelektualnego<sup>395</sup>. Ponadto udostępnienie informacji przetworzonej, w przeciwieństwie do udostępnienia informacji prostej, wymaga zaistnienia przesłanki w postaci szczególnie istotnego interesu publicznego (art. 3 ust 1 pkt 1 u.d.i.p.). Udostępnienie informacji przetworzonej może także wiązać się z dodatkowymi kosztami, które znajdują zastosowanie do informacji prostej tylko i wyłącznie w sytuacji jej przekształcenia, czyli na przykład zmiany nośnika tej informacji generującej dodatkowe koszty. Przetworzenia nie należy jednak utożsamiać z przekształceniem bowiem przekształcenie wiąże się ze zmianą nośnika na którym została utrwalona informacja i jest to zmiana formy, a nie treści informacji.<sup>396</sup>

W orzecznictwie przyjmuje się, że informacja przetworzona to informacja powstała w wyniku przeprowadzenia odpowiednich czynności m.in.: analiz, zestawień, wyciągów<sup>397</sup> czy informacja która została specjalnie przygotowana (opracowana) specjalnie dla wnioskodawcy, według podanych przez niego

Kryteriów (np. w formie tabelki, zestawienia, wykazu – zawierających wnioskowane dane).<sup>398</sup> Sporządzenie informacji przetworzonej wymaga zatem specjalnego opracowania, aczkolwiek charakteru takiego nie mają: anonimizacja wiążąca się z ochroną danych osobowych<sup>399</sup>, sięganie do materiałów archiwalnych<sup>400</sup> czy selekcja dokumentów, ich analiza pod względem treści, które są zwykłymi czynnościami związanymi z rozpatry-

**394.** P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, Białystok 2005, s. 58.

**395.** „Przetworzenie informacji oznacza zatem zebranie lub zsumowanie pojedynczych informacji prostych, w różny sposób ze sobą powiązanych i mogących występować w różnej formie (...)” – zob. H. Knysiak-Molczyk, Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądownoadministracyjnym, Warszawa 2013, s. 182 i cytowana tam literatura.

**396.** Szerz zob. I. Kamińska, M. Rozbicka – Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 201.

**397.** Wyrok NSA z dnia 9 sierpnia 2011 r., I OSK 976/2011, LexisNexis nr 3035978.

**398.** Wyrok WSA w Lublinie z dnia 9 stycznia 2014 r., II SAB/Lu 698/2013, LexisNexis nr 8225856.

**399.** Wyrok WSA w Krakowie z dnia 20 marca 2012 r., II SAB/Kr 4/2012, LexisNexis nr 3952896.

**400.** Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 1 września 2011 r., IV SA/Gl 880/2011, LexisNexis nr 3108100.

waniem wniosku o udzielenie informacji publicznej<sup>401</sup>. Cechą informacji przetworzonej jest także jej nowość gdyż „informacja przetworzona jest informacją nową, nieistniejącą dotychczas w przyjętej ostatecznie treści i postaci, chociaż jej źródłem są dokumenty (materiały) znajdujące się w posiadaniu zobowiązanego.”<sup>402</sup>

Uzyskanie informacji przetworzonej jest możliwe w takim zakresie, w jakim jest to szczególnie istotne dla interesu publicznego. Wprowadzenie swoistego ograniczenia w postaci omawianej przesłanki w zakresie udzielania przetworzonej informacji publicznej „ma zapobiegać sytuacjom, w których działania organu skupiać się będą nie na funkcjonowaniu w ramach przypisanych kompetencji, lecz na czynnościach związanych z udzielaniem informacji publicznej.”<sup>403</sup> Jednakże samo pojęcie „szczególnej istotności interesu publicznego” nie zostało zdefiniowane w ustawie, a zatem jego treść należy oceniać w świetle okoliczności konkretnej sprawy.<sup>404</sup> Ponadto przepisy u.d.i.p. nie wskazują kto jest zobowiązany do oceny zaistnienia opisywanej przesłanki. Należy się jednak zgodzić z założeniem przedstawionym w orzecznictwie, iż obowiązek wskazania szczególnej istotności interesu publicznego spoczywa zarówno na wnioskodawcy jak i organie administracji publicznej. Po pierwsze to wnioskodawca domagający się udostępnienia informacji przetworzonej ma obowiązek udowodnić jego istnienie, zaś organ aby odmówić udzielenia informacji publicznej przetworzonej musi dowieść, że jej uzyskanie nie jest szczególnie istotne dla interesu publicznego, a zatem podmiot zobowiązany do jej udzielenia musi zawsze w uzasadnieniu decyzji odmownej, odnieść się do kwestii czy przesłanka, o której mowa w art. 3 ust. 1 pkt 1 u.d.i.p. ustawy istnieje czy też nie.<sup>405</sup>

Udostępnienie informacji publicznej (tak prostej, jak i przetworzonej) przyjmuje formę czynności materialno-technicznej, a odmowa udostępnienia formę decyzji administracyjnej (art. 16 ust. 1 u.d.i.p.). „Ustawa o dostępie do informacji publicznej przewiduje dwie formy reakcji organu na wniosek strony. Z jednej strony jest to udzielenie żądanych informacji, które należy traktować, jako czynność materialno - techniczną, z drugiej zaś, w przypadku odmowy ich udostępnienia jest to decyzja administracyjna. Ponadto należy podkreślić, że przepisy u.d.i.p. wskazują, w jakich przypadkach dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniu oraz kiedy żądane przez wnioskodawcę informacje nie mogą zostać udostępnione.”<sup>406</sup> Odmowy nie należy utożsamiać z beczynnością organu<sup>407</sup>, która zachodzi gdy organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej nie podejmuje w wyznaczonym terminie żadnego działania w związku ze złożonym wnioskiem o udostępnienie informacji publicznej.

## **2.3. Udostępnianie informacji publicznej do ponownego wykorzystania**

„Udostępnianie informacji publicznej i udostępnianie informacji w celu ponownego wykorzy-

**401.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lipca 2012 r., II SA/Wa 5/2012, LexisNexis nr 4960342.

**402.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 28 czerwca 2012 r., II SA/Wa 663/2012, LexisNexis nr 4958276.

**403.** Wyrok NSA z dnia 5 września 2013 r., I OSK 894/2013, LexisNexis nr 7512959.

**404.** Wyrok NSA w Szczecinie z dnia 2 kwietnia 2003 r., SA/Sz 2872/2002, LexisNexis nr 362939.

**405.** Wyrok NSA z dnia 8 czerwca 2011 r., I OSK 402/2011, LexisNexis nr 5802284.

**406.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 kwietnia 2011 r., IV SAB/Wr 21/2011, Lexis nr 3937913.

**407.** Zob. Wyrok NSA z dnia 12 grudnia 2012 r., I OSK 2146/2012, Lexis nr 5144217.

stania stanowią dwa różne postępowania, które cechują się własną, odrębną procedurą dostępu.<sup>408</sup>

Wskutek nowelizacji przepisów u.d.i.p. z 2011r.<sup>409</sup> do krajowego porządku prawnego wprowadzono postanowienia dyrektywy 2003/98/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 17 listopada 2003r. dotyczącej ponownego wykorzystania informacji sektora publicznego. Zagadnienia te zostały uregulowane w art. 23a- 23i u.d.i.p. (Rozdział 2a ustawy). Przepisów niniejszego rozdziału nie stosuje się jednak do informacji publicznych, których udostępnienie zostało uzależnione od wykazania interesu indywidualnego (prawnego lub faktycznego) na podstawie odrębnych przepisów oraz do przekazywania informacji publicznych między podmiotami wykonującymi zadania publiczne, w celu realizacji zadań określonych prawem (art. 23a ust 4 u.d.i.p.). Pierwsze z wskazanych wyłączeń należy rozpatrywać w kontekście udostępniania na przykład informacji publicznej z rejestrów publicznych w zakresie których odrębne akty normatywne regulują kwestie ponownego udostępniania informacji publicznej (np. Centralna Informacja i Ewidencja Działalności Gospodarczej, Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców). Drugie ograniczenie dotyczy natomiast sytuacji „gdy podmiot publiczny, który pierwotnie wykorzystuje informację przekazuje je kolejnemu podmiotowi również realizującemu zadania publiczne.”<sup>410</sup> Ponadto trzeba też zwrócić uwagę na art. 23a ust 5 u.d.i.p., który zawiera normę kolizyjną wskazującą, iż postanowienia rozdziału 2a ustawy dotyczącego ponownego wykorzystania informacji nie naruszają przepisów innych ustaw określających odmienne zasady wykorzystywania informacji publicznej, pod warunkiem, że stwarzają gwarancje zachowania zasad wynikających z niniejszej ustawy.

Ponownym wykorzystywaniem informacji publicznej jest wykorzystywanie przez osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej, informacji publicznej lub każdej jej części, będącej w posiadaniu podmiotów obowiązanych do udostępnienia informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, niezależnie od sposobu jej utrwalenia (w postaci papierowej, elektronicznej, dźwiękowej, wizualnej lub audiowizualnej), w celach komercyjnych lub niekomercyjnych, innych niż jej pierwotny publiczny cel wykorzystywania, dla którego informacja została wytworzona (art. 23a ust 1 u.d.i.p.). Wobec tego ponowne wykorzystanie informacji należy odnosić do informacji już udostępnionej zarówno w trybach bezwnioskowych (BIP, CRIP, wyłożenie informacji), jak i w trybie wnioskowym. Podmiotami uprawnionymi do uzyskania informacji publicznej do ponownego wykorzystania są - jak wynika z powyższej definicji- osoby fizyczne, osoby prawne i jednostki organizacyjne nieposiadające osobowości prawnej.

Katalog organów zobowiązanych do udostępniania informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania został odmiennie skonstruowany od katalogu podmiotów zobowiązanych do

udostępniania informacji publicznej (art. 4 u.d.i.p.). Podmioty zobowiązane do udostępnienia informacji publicznej do jej ponownego wykorzystania zostały enumeratywnie wyliczone w art. 23a ust 2 u.d.i.p., a mianowicie są to:

**408.** I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 249.

**409.** Ustawa z dnia 16 września 2011 r. o zmianie ustawy o dostępie do informacji publicznej oraz niektórych innych ustaw (Dz. U. z 2011, Nr 204, poz. 1195). Ustawa weszła w życie z dniem 29 grudnia 2011r.

**410.** I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 243.

- 1) Prezes Rady Ministrów;
- 2) jednostki sektora finansów publicznych w rozumieniu przepisów o finansach publicznych,
- 3) inne niż jednostki sektora finansów publicznych państwowe jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej;
- 4) inne niż jednostki sektora finansów publicznych osoby prawne, utworzone w celu zaspokajania potrzeb o charakterze powszechnym, niemających charakteru przemysłowego ani handlowego, jeżeli samodzielnie albo wspólnie z podmiotami, o których mowa w pkt 2 i 3, bezpośrednio albo pośrednio: a) finansują je w ponad 50% lub b) posiadają ponad połowę udziałów albo akcji, lub c) sprawują nadzór nad organem zarządzającym, lub d) mają prawo do powoływania ponad połowy składu organu nadzorczego lub zarządzającego;
- 5) związki podmiotów, o których mowa w pkt 2 – 4.<sup>411</sup>

Udostępnianie informacji do ponownego wykorzystania odbywa się według zasad wskazanych w przepisach u.d.i.p. dla tej procedury. Są to:

- 1) **zasada nieograniczonego ponownego wykorzystania** (art. 23b u.d.i.p.) - polegająca na przyjęciu założenia, iż informacja w celu ponownego wykorzystania jest udostępniana bezwarunkowo oraz bezpłatnie, aczkolwiek istnieją wyjątki od tej zasady (art. 23b ust 2 u.d.i.p.);
- 2) **zasada bezpłatności i marginalności kosztów udostępniania celem ponownego wykorzystania** (art. 23 b i art. 23c u.d.i.p.) – oznaczająca iż podmiot zobowiązany do udzielenia informacji może pobrać opłatę za jej udostępnienie w celu ponownego wykorzystania jeżeli przygotowanie informacji w sposób wskazany we wniosku wymaga poniesienia dodatkowych kosztów, aczkolwiek łączna wysokość opłaty nie może przekroczyć kosztów poniesionych bezpośrednio w celu przygotowania i przekazania informacji w celu ponownego wykorzystania;
- 3) **zasada niedyskryminacji** (art. 23d u.d.i.p.) - nakazująca stosowanie jednolitych warunków udostępniania informacji do ponownego wykorzystania względem wszystkich zainteresowanych;
- 4) **zasada niewyłącznieści** (art. 23e u.d.i.p.) – która jest swoistym zakazem monopolu, czyli zakazuje przekazywania informacji na cele ponownego wykorzystania w taki sposób aby wykorzystywanie informacji przez jeden podmiot uniemożliwiało jej ponowne wykorzystywanie przez inne zainteresowane podmioty;
- 5) **zasada udostępniania danych elektronicznych w formatach umożliwiających odczyt maszynowy danych** (art. 23 f u.d.i.p.);

**411.** Przepis art. 23a ust 3 u.d.i.p. wprowadza wyłączenia, co oznacza iż regulacji w zakresie ponownego wykorzystania informacji publicznej określonej w Rozdziale 2a u.d.i.p. nie stosuje się do: 1) archiwów państwowych w zakresie znajdujących się w ich dyspozycji materiałów archiwalnych, 2) jednostek publicznej radiofonii i telewizji w rozumieniu ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji (Dz. U. z 2011 r. Nr 43, poz. 226, z późn. zm.), w zakresie audycji radiowych i telewizyjnych oraz innych przekazów, 3) instytucji kultury, samorządowych instytucji kultury ani innych podmiotów prowadzących działalność kulturalną, o której mowa w art. 2 ustawy z dnia 25 października 1991 r. o organizowaniu i prowadzeniu działalności kulturalnej (Dz. U. z 2001 r. Nr 13, poz. 123, z późn. zm.), w zakresie informacji publicznych stanowiących przedmiot ich działalności, 4) uczelni, Polskiej Akademii Nauk ani jednostek naukowych w rozumieniu ustawy z dnia 30 kwietnia 2010 r. o zasadach finansowania nauki, w zakresie informacji publicznych służących ich działalności badawczej oraz dydaktycznej, 5) jednostek organizacyjnych systemu oświaty, o których mowa w art. 2 ustawy z dnia 7 września 1991 r. o systemie oświaty (Dz. U. z 2004 r. Nr 256, poz. 2572, z późn. zm.), w zakresie informacji publicznych służących ich działalności oświatowej. Trzeba podkreślić, iż wskazane wyłączenia powinny być traktowane jako wyjątki, a zatem należy interpretować je w sposób wąski – zob. Wyrok NSA z dnia 5 kwietnia 2013r., I OSK 196/2013, LexisNexis nr 8119838.



6) **zasada przejrzystości** (art. 23h u.d.i.p.) – w myśl której organy zobowiązane do udostępnienia informacji w celu ponownego wykorzystania, jeżeli udostępniają ją warunkowo mają obowiązek publicznego ogłoszenia tych warunków, tak aby osoby zainteresowane w ich uzyskaniu mogły się zapoznać z informacją o warunkach ponownego wykorzystania, a także informacjami na temat czynników jakie są brane pod uwagę przy obliczaniu opłat za nietypowe wnioski o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej oraz informacji o środkach prawnych przysługujących w przypadku odmowy przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania, określenia warunków ponownego wykorzystywania lub wysokości opłaty.<sup>412</sup>

Informacja publiczna udostępniana w celu jej ponownego wykorzystania jest możliwa do uzyskania w dwóch trybach, tj. trybie bezwnioskowym polegającym na udostępnieniu informacji udostępnionej już w BIP lub CRIP bądź udostępnionej w sposób inny niż w BIP (art. 23g ust 1 pkt 1, 2, 3 u.d.i.p.) oraz trybie wnioskowym charakteryzującym się wniesieniem wniosku przez zainteresowanego (art. 23g ust 1 pkt 4 u.d.i.p. w zw. z art. 23g ust 2 u.d.i.p.). Tryb wnioskowy znajduje zastosowanie w sytuacji gdy zainteresowany podmiot planuje wykorzystać informację publiczną nie wskazaną w BIP lub CRIP bądź zamierza ją wykorzystać w sposób odmienny niż w warunkach dla niej określonych przez podmiot zobowiązany do jej udostępnienia<sup>413</sup> (art. 23g ust 2 pkt 1, 2 u.d.i.p.). Wniosek o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej można złożyć w formie tradycyjnej lub w formie dokumentu elektronicznego w rozumieniu ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (art. 23g ust 3 u.d.i.p.). Przy tym wniosek musi być zgodny ze wzorem określonym w rozporządzeniu Ministra Administracji i Cyfryzacji z dnia 14 stycznia 2012r. w sprawie wzoru wniosku o ponowne wykorzystywanie informacji publicznej.<sup>414</sup> Jeżeli wniosek zawiera braki formalne które nie zostaną uzupełnione w terminie 7 dni od dnia otrzymania wezwania o uzupełnieniu braków wniosek pozostawia się bez rozpoznania (art. 23g ust 4 u.d.i.p.). Podmiot zobowiązany powinien rozpatrzyć wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 20 dni od dnia otrzymania wniosku, aczkolwiek termin ten w sprawach szczególnie skomplikowanych może zostać przedłu-

żony o kolejne 20 dni, po zawiadomieniu wnioskodawcy w terminie 20 dni od dnia otrzymania wniosku (art. 23g ust 5 u.d.i.p.).

W przypadku trybu wnioskowego organ administracji publicznej może podjąć następujące działania, tj. może: 1) wykonać czynność materialno-techniczną w postaci fizycznego przekazania informacji wraz z zawiadomieniem o jej bezwarunkowym wykorzystywaniu (art. 23g ust. 7 pkt 1 u.d.i.p.), 2) złożyć ofertę w rozumieniu art. 66 k.c.<sup>415</sup> w której

**412.** Por. I. Kamińska, M. Rozbicka – Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 245, 258.

**413.** Wskazane warunki obejmują najczęściej obowiązki w zakresie: 1) poinformowania o źródle, czasie wytworzenia i pozyskania informacji publicznej, 2) udostępniania innym użytkownikom informacji w pierwotnie pozyskanej formie, 3) informowania o przetworzeniu informacji ponownie wykorzystywanej. Na ten temat zob. np.: BIP Urząd Miejski w Gliwicach [http://bip.gliwice.eu/zasady\\_ponownego\\_wykorzystania\\_informacji](http://bip.gliwice.eu/zasady_ponownego_wykorzystania_informacji) [dostęp na dzień: 23 kwiecień 2014r.]; BIP Podkarpackiego Urzędu Wojewódzkiego Rzeszowie <https://bip.rzeszow.uw.gov.pl/informator-klienta/ponowne-wykorzystywanie-informacji-publicznych/zasady-ponownego-wykorzystywania-informacji-publicznej.html> [dostęp na dzień: 23 kwiecień 2014r.]; BIP Urząd Kontroli Skarbowej w Warszawie <http://www.uks.wawa.ibip.net.pl/ponowne-wykorzystanie-informacji-publicznej> [dostęp na dzień: 23 kwiecień 2014r.].

**414.** Dz. U. z 2012r., poz. 94.

**415.** Art. 66. § 1. Oświadczenie drugiej stronie woli zawarcia umowy stanowi ofertę, jeżeli określa istotne postanowienia tej umowy.

określi warunki i odpłatność ponownego wykorzystania informacji publicznej, będącą w istocie wstępem do umowy cywilnej (art. 23g ust. 7 pkt 2 u.d.i.p.), 3) wydać decyzje o odmowie ponownego wykorzystania informacji publicznej (art. 23g ust. 7 pkt 3 u.d.i.p.).<sup>416</sup>

Tryb ofertowy przyjęty w art. 23g ust. 7 pkt 2 u.d.i.p. charakteryzuje się tym, że podmiot zainteresowany jest uprawniony do złożenia sprzeciwu w stosunku do przedstawionej przez organ oferty w terminie 14 dni od dnia jej złożenia (art. 23g ust. 10 u.d.i.p.). Sprzeciw może być wniesiony w przypadku naruszenia przepisów ustawy. Oznacza to, że sprzeciw może dotyczyć warunków ponownego wykorzystania informacji publicznej, (jeżeli nie zostały określone zgodnie z postanowieniami art. 23b ust 2 u.d.i.p.) lub wysokości opłaty za udostępnienie informacji do jej ponownego wykorzystania (gdy została ustalona z naruszeniem postanowień z art. 23c ust 2 u.d.i.p.). Po wniesieniu sprzeciwu organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania zobowiązany jest do załatwienia sprawy w formie decyzji administracyjnej. Następuje zatem odejście od załatwienia sprawy w formie cywilnoprawnej na rzecz rozstrzygnięcia o charakterze administracyjnoprawnym. Decyzja może przyjąć formę decyzji w której organ podtrzyma swoje stanowisko przedstawione w ofercie bądź decyzji w której organ przedstawi odmienne stanowisko uwzględniające sprzeciw zainteresowanego.

„Wśród rozstrzygnięć negatywnych w stosunku do wniosku o udostępnienie informacji publicznej do ponownego wykorzystania ustawa wyróżnia decyzje o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej (art. 23g ust. 7 pkt 3, ust. 8-9) oraz decyzje o odmowie przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania (art. 23g ust. 11)”<sup>417</sup> Rozstrzygnięcie odmowne zawsze przybiera postać decyzji administracyjnej.

Przy tym decyzja negatywna może mieć charakter obligatoryjny lub fakultatywny (uznaniowy). Organ zobowiązany jest do wydania decyzji negatywnej zawsze gdy dostęp do informacji publicznej podlega ograniczeniom wskazanym w art. 5 u.d.i.p., czyli ze względu na informacje niejawne, ochronę innej tajemnicy ustawowo chronionej, prywatność osoby fizycznej, tajemnicę przedsiębiorcy lub podlega ograniczeniom wynikającym z odrębnych ustaw bądź w sytuacji gdy ponowne wykorzystywanie informacji publicznej naruszy prawa własności intelektualnej przysługujące podmiotom trzecim (art. 23g ust. 8 u.d.i.p.).

Odmowa fakultatywna następuje natomiast w przypadku gdy opracowanie, w szczególności przetworzenie informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania spowoduje konieczność podjęcia nieproporcjonalnych działań przekraczających proste czynności (art. 23g ust. 9 u.d.i.p. w zw. z art. 23f ust 2 u.d.i.p.).

Do wskazanych decyzji odmownych stosuje się przepisy k.p.a., z tym że uzasadnienie decyzji o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej na podstawie art. 23 g ust. 8 pkt 2 u.d.i.p. powinno zawierać wskazanie osoby fizycznej, osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej, która posiada prawa autorskie, jeżeli jest znana, albo licencjodawcy, od którego podmiot zobowiązany uzyskał dany utwór (art. 23g ust 11 pkt 2 u.d.i.p.). Zaś uzasadnienie decyzji o odmowie ponownego wykorzystywania informacji publicznej na podstawie art. 23 g ust. 8 pkt 1 u.d.i.p. powinno zawierać także imiona, nazwiska i funkcje osób,

**416.** I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 252.

**417.** Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 września 2012 r., II SAB/Kr 105/2012, LexisNexis nr 5147876.

które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust 1 pkt 2 u.d.i.p.). Należy zwrócić uwagę, że art. 23g ust 11 i 12 u.d.i.p. są przeniesieniem uregulowań dotyczących dostępu do informacji publicznej zawartych w art. 16 i 17 u.d.i.p. o czym będzie mowa w dalszych punktach.

Wnioskodawca niezadowolony z decyzji odmownej tj. decyzji o odmowie przekazania informacji publicznej w celu ponownego wykorzystywania oraz do decyzji o warunkach ponownego wykorzystywania informacji publicznej oraz o wysokości opłat ma prawo wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, który jest zobligowany do jego rozstrzygnięcia w terminie 14 dni (art. 23g ust 11 pkt 1 u.d.i.p.). W przypadku odmownego załatwienia sprawy na drodze administracyjnej podmiotowi zainteresowanemu przysługuje skarga do sądu administracyjnego, z tym że przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a sąd rozpatruje skargę w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 23i u.d.i.p.).

## 2.4. Informacje publiczne w aktach sprawy - reguły postępowania

W omawianej wyżej ustawie o dostępie do informacji publicznej, podobnie jak w kodeksie postępowania administracyjnego nie występuje pojęcie akt sprawy administracyjnej.

Nie można jednak wykluczyć, że akta sprawy administracyjnej w konkretnych przypadkach mogą zawierać informacje publiczne. Należy zgodzić się z M. Błachuckim, że przedmiotem regulacji u.d.i.p. są wyłącznie sprawy publiczne, aczkolwiek taką sprawą publiczną może być właśnie indywidualna sprawa administracyjna i wówczas jej akta, a ściślej poszczególne dokumenty zawarte w aktach będą stanowiły informacje publiczną. Podobne stanowisko prezentują I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska, które podkreślają, że „Akta sprawy nie są w całości informacją publiczną, są bowiem zbiorem informacji takich, które są informacją publiczną, i takich, które jej nie stanowią”<sup>418</sup>, a ponadto zauważają, iż „Zasadą jest jawność urzędowych dokumentów, a nie akt administracyjnych, w których się one znajdują”<sup>419</sup>. Powyższe rozumienie aprobowane jest zarówno w doktrynie jak i częściowo w orzecznictwie<sup>420</sup>. W wyroku z dnia 12 stycznia 2007r. WSA wskazał, iż „O tym, czy dany dokument zawiera informację publiczną, nie decyduje jego umieszczenie w aktach administracyjnych sprawy, ale zgodnie z art. 6 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej - jego treść.”<sup>421</sup> Zbliżone stanowisko zaprezentował NSA, a mianowicie przyjął, że: „W świetle ogólnie dokonanej

charakterystyki akt administracyjnych należy za oczywiste przyjąć, że nie są one dokumentem urzędowym i już z tego powodu żądanie dostępu do nich jest bezzasadne. Udostępnianie skarżącej (prasie) zamieszczonych w aktach dokumentów urzędowych byłoby możliwe pod warunkiem, że dotyczyły one sfery życia publicznego-

**418.** I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 121.

**419.** Ibidem, s. 120.

**420.** Wprawdzie I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska zaznaczają, iż w dotychczasowej praktyce orzeczniczej sądy administracyjne uznały, że akta jako pewien zbiór są informacją publiczną i nie można odmówić do nich dostępu w całości, jednakże jak zauważają niniejszy pogląd jest wydaje się zbyt daleko idący z czym należy się zgodzić. Zob. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 40.

**421.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 stycznia 2007r., II SA/Wa 783/06, LEX nr 348275.

go. (...)"<sup>422</sup> Uznając zatem, że akta sprawy administracyjnej stanowią zbiór różnorodnych informacji, zarówno publicznych jak i prywatnych trzeba podkreślić, że tylko te pierwsze podlegać będą udostępnieniu na podstawie przepisów u.d.i.p.

Jeżeli w aktach sprawy administracyjnej będą występować dokumenty zawierające informację publiczną to organ będzie zobowiązany do ich udostępniania na zasadach opisanych powyżej - to jest w trybach przewidzianych w ustawie o dostępie do informacji publicznej. Uznanie określonej informacji za podlegającą reżimowi u.d.i.p. nie przesądza jednak automatycznie o jej faktycznym udostępnieniu.<sup>423</sup> Organ musi ustalić czy podmiot zainteresowany domaga się dostępu do informacji publicznej czy też dostępu do informacji publicznej w celu jej ponownego wykorzystania co przesądza o zastosowaniu konkretnej procedury dostępu, a ponadto wiąże się ze stosownymi ograniczeniami wynikającymi z charakteru informacji.<sup>424</sup> Organ musi ponadto rozważyć czy udostępnienie wnioskowanej informacji nie naruszy określonych dóbr w postaci informacji niejawnych, innych tajemnic ustawowo chronionych, prywatności osoby fizycznej, tajemnicy przedsiębiorcy oraz czy dodatkowo w przypadku wniosku o ponowne wykorzystanie informacji publicznej nie zostaną naruszone prawa własności intelektualnej przysługujące osobom trzecim. W razie takiego prawdopodobieństwa organ ma obowiązek odmówić wnioskowi, gdyż tak nakazują przepisy u.d.i.p.

W dalszej części wyjaśnienia wymagają zatem dwie kwestie, a mianowicie podmiot uprawniony do uzyskania informacji publicznej z akt indywidualnej sprawy oraz zagadnienie wspomnianych ograniczeń w udostępnianiu informacji publicznej.

Podmiotem uprawnionym do uzyskania informacji publicznej z akt sprawy będzie podmiot uprawniony zgodnie z przepisami u.d.i.p., czyli każdy. W pojęciu „każdy” nie mieści się jednak strona postępowania której akta dotyczą, gdyż „strona postępowania administracyjnego ma prawo wglądu do akt tego postępowania na zasadach wynikających z art. 73 i 74 k.p.a, co oznacza że nie przysługuje jej wgląd w te akta na podstawie przepisów ustawy o dostępie do informacji publicznej.”<sup>425</sup> Toteż „każdy” będzie oznaczać wszystkie inne podmioty w tym osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne niemające osobowości prawnej, które jednocześnie nie są stroną postępowania administracyjnego w rozumieniu art. 28 k.p.a. Jak

**422.** Wyrok NSA w Warszawie z dnia 5 grudnia 2001r., II SA 155/01, Orzecznictwo Sądów Polskich 2002, nr 6, poz. 78.

**423.** M. Kurach, Dostęp do informacji publicznych zawartych w aktach postępowania administracyjnego (w.): E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej..., s.163. Autorka wskazuje ponadto, że uznanie informacji za informację publiczną oznacza, że organ odmawiając udostępnienia danych musi w decyzji wyraźnie wskazać przyczynę odmowy udostępnienia.

**424.** „O tym, który z trybów udostępniania informacji publicznej na wniosek - tj. określony w rozdziale 2 (art. 10 ust. 1, art. 13 i nast. ustawy o dostępie do informacji publicznej), czy też w rozdziale 2a ustawy o dostępie do informacji publicznej (art. 23g ust. 2 i nast.) - należy zastosować w danym przypadku, decyduje charakter informacji publicznej, która jest przedmiotem tego wniosku i ocena, dla jakiego pierwotnego celu publicznego dana informacja publiczna została wytworzona. Do dokonania powyższej oceny zobowiązany jest organ udostępniający informację, a nie strona wnioskująca.” (Wyrok NSA z dnia 7 czerwca 2013 r., I OSK 350/2013, LexisNexis nr 8046576, teza 2). „Żeby stwierdzić, że wnioskodawca domaga się nie tylko dostępu do informacji publicznej, ale i jej późniejszego wykorzystywania w jakimś określonym celu (ale innym niż pierwotny cel jej wytworzenia), to cel wykorzystywania tej informacji musi wynikać bądź z wniosku bądź z wyjaśnień samego wnioskodawcy. (...)” (Wyrok WSA w Krakowie z dnia 16 października 2012 r., II SAB/Kr 138/2012, LexisNexis nr 5147882, teza 1).

**425.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2012 r., II SAB/Wa 391/2012, LexisNexis nr 5186830.

podkreślają I. Kamińska i M. Rozbicka-Ostrowska jako niedopuszczalną należy ocenić sytuację, w której stronie ograniczono dostęp do akt sprawy administracyjnej na podstawie regulacji kodeksowej, a następnie udostępniono je na etapie postępowania sądowoadministracyjnego w trybie dostępu do informacji publicznej.<sup>426</sup> Tym bardziej niemożliwe, a wręcz niewłaściwe wydaje się ograniczenie stronie dostępu do akt sprawy w trybie kodeksowym, a następnie ich udostępnienie stronie na etapie postępowania w trybie dostępu do informacji publicznej w postępowaniu administracyjnym.

Ograniczenia w dostępie do informacji publicznej wynikają natomiast z szeregu aktów normatywnych. Ponadto trzeba tu zasygnalizować, iż przepis art. 1 ust. 2 u.d.i.p. zawiera normę kolizyjną, zgodnie z którą jeżeli obowiązują odmienne regulacje dotyczące zasad i trybu udzielania informacji, to będą one miały pierwszeństwo przed ustawą o dostępie do informacji publicznej.<sup>427</sup> Przepis art. 5 u.d.i.p. stanowi natomiast, iż prawo dostępu do informacji publicznej nie ma charakteru bezwzględnego i doznaje ograniczeń przez wzgląd na ochronę informacji niejawnych bądź innych ustawowo chronionych tajemnic (art. 5 ust 1 u.d.i.p.), a także ze względu na **prywatność osoby fizycznej** czy **tajemnice przedsiębiorcy** (art. 5 ust 2 u.d.i.p.).

Informacje niejawne, którym nadano określoną klauzulę tajności podlegają szczególnemu reżimowi w zakresie ochrony, przetwarzania i udostępniania. Informacje te mogą być udostępniane tylko osobie upoważnionej zgodnie z przepisami ustawy o informacjach niejawnych. Jako, że zagadnienie informacji niejawnych omówione jest w rozdziale VII niniejszej publikacji poniżej przedstawione zostaną pozostałe ograniczenia wynikające z art. 5 u.d.i.p.

Mając na uwadze inne chronione ustawowo tajemnice trzeba podkreślić, iż występuje ich wiele w polskim ustawodawstwie, a ich istnienie wynika z konieczności ochrony określonych dóbr prawnych. Ze względu na ich obszerny katalog a także ramy niniejszej pracy nie zostaną one szerzej omówione, a jedynie częściowo wymienione. Wśród tajemnic ustawowo chronionych wymienić można między innymi tajemnicę adwokacką, radcowską, akt stanu cywilnego, autorską, bankową, biegłego rewidenta, certyfikacyjną, danych osobowych, doradcy podatkowego, dziennikarską, głosowania w wyborach (tajność wyborów), korespondencji, lekarską, notarialną, handlową, skarbową, statystyczną, wynalazczą, ubezpieczeniową, spowiedzi.<sup>428</sup> „Przepisy dotyczące tajemnic prawnie chronionych wywołują ten skutek, że osoba nieuprawniona nie ma możliwości zapoznania się z informacją – blokują dostęp do informacji osobom, które w przepisach szczególnych nie zostały wymienione jako podmioty uprawnione.”<sup>429</sup> Wobec tego gdy wnioskodawca zwraca się udostępnienie informacji publicznej za-

wierającej tajemnicę ustawowo chronioną organ ma obowiązek wydania decyzji administracyjnej w której udzieli odmownej odpowiedzi na złożony wniosek.

Postanowienia art. 47 Konstytucji RP przyznają **prawo do ochrony życia prywatnego**, rodzinnego, czci i dobrego imienia oraz do decydowania o swoim ży-

426. I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 78.

427. Wyrok WSA w Warszawie z dnia 20 kwietnia 2004r., II SA/Wa 2227/05, LEX nr 220927. Tak też I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 27.

428. Por. B. Fischer, A. Świerczyńska-Głowina, Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją, Kraków 2006, s. 32, A. Mednis, Prawo do prywatności a interes publiczny, Kraków 2006, s. 127 i nast.

429. L. Zacharko, B. Wartemberg-Kempka, Zasady ograniczeń dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej..., s. 293.

ciu osobistym. W ocenie A. Mednisa funkcją **prawa do prywatności** jest regulowanie przez jednostkę dostępności do swojej osoby przez innych, zarówno w sensie fizycznym (nietykalność cielesna, mir domowy, osobista przestrzeń), jak i psychicznym czyli dostępność sfery świata wewnętrznego jednostki – jej przeżyć, uczuć i myśli.<sup>430</sup> Prawo do prywatności umożliwia osobie utrzymanie swoich danych oraz osobistych zachowań i zwyczajów nieujawnionych publicznie w tajemnicy wyłącznie dla siebie bowiem jest warunkiem swobody samookreślenia się jednostki w społeczeństwie. Elementem prawa do prywatności są także dane osobowe<sup>431</sup>. Należy powtórzyć za Trybunałem Konstytucyjnym, iż „(...) Nie istnieje formuła „zagwarantowania obywatelom dostępu do informacji «za wszelką cenę»”<sup>432</sup>, a prawo dostępu do informacji nie ma charakteru bezwzględne gdyż „jego granice wyznaczone są m.in. przez konieczność respektowania praw i wolności innych podmiotów, w tym przez konstytucyjnie gwarantowane prawo do ochrony życia prywatnego (...)”<sup>433</sup>. Jednakże ochrona prywatności nie jest zagwarantowana każdemu w jednakowym stopniu, gdyż zgodnie z postanowieniami art. 5 ust. 2 zdanie 2 u.d.i.p. ograniczenie prywatności osoby fizycznej nie dotyczy informacji o osobach pełniących funkcje publiczne<sup>434</sup>, mających związek z pełnieniem tych funkcji, w tym informacji o warunkach powierzania i wykonywania tych funkcji. Zdaniem SN w związku z prawem do prywatności ochronie podlega dziedzina życia osobistego, (prywatnego), rodzinnego oraz towarzyskiego człowieka, aczkolwiek nie obejmuje ona działalności publicznej czy sfery osobistej jeżeli łączy się ona ściśle ze sferą publiczną.<sup>435</sup> Toteż w sytuacji gdy udostępnienie informacji publicznej prowadziłoby do naruszenia prywatności osoby fizycznej organ zobowiązany jest do wydania decyzji odmownej.

Przepisy u.d.i.p. wskazują na ograniczenie dostępu do informacji publicznej ze względu na tajemnicę przedsiębiorcy. Przepisy obowiązującego prawa nie definiują **tajemnicy przedsiębiorcy**, a jedynie tajemnicę przedsiębiorstwa. Zgodnie z art. 11 ust. 4 ustawy z dnia 16 kwietnia 1993r. o zwalczaniu nieuczciwej konkurencji<sup>436</sup> pod tym pojęciem należy rozumieć „nieujawnione do wiadomości publicznej informacje techniczne, technologiczne, organizacyjne przedsiębiorstwa lub inne informacje posiadające wartość gospodarczą, co do których przedsiębiorca podjął niezbędne działania w celu zachowania ich poufności.” Wydaje się, iż powyższą definicję tajemnicy przedsiębiorstwa można jak najbardziej

**430.** A. Mednis, *Prawo do prywatności...*, s. 93. Przywołany autor określając prawo do prywatności wskazuje na jego składowe elementy przez co rozumie: 1) prywatność informacyjną – chronioną przede wszystkim przez regulacje z zakresu ochrony danych osobowych, 2) tajemnicę świata wewnętrznego jednostki na którą składają się jej uczucia, przeżycia, stany psychiczne, 3) osobistą przestrzeń i nietykalność cielesną – czyli obszar z którym jesteśmy emocjonalnie związani, którego naruszeniem jest np. zaczepianie czy nagabywanie bądź przesyłanie niechcianej korespondencji, 4) sferę autonomii zachowania – czyli sferę w której jednostka pragnie postępować zgodnie z własną wolą.

**431.** „Ustawa o ochronie danych osobowych, w sytuacji gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe, jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej” (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2003r., II SA/Wa 2116/05, LEX nr 219394).

**432.** Wyrok TK z dnia 19 czerwca 2002 r., sygn. akt K 11/02, OTK-A 2002, Nr 4, poz. 43.

**433.** Wyrok TK z dnia 20 marca 2006r., sygn. akt K 17/05, OTK-A 2006, Nr 3, poz. 30.

**434.** Osoba pełniąca funkcje publiczne zgodnie z art. 115 § 19 ustawy z dnia 6 czerwca 1997r. (Dz. U. z 1997, Nr 88, poz. 553 z zm.) to „funkcjonariusz publiczny, członek organu samorządowego, osoba zatrudniona w jednostce organizacyjnej dysponującej środkami publicznymi, chyba że wykonuje wyłącznie czynności usługowe, a także inna osoba, której uprawnienia i obowiązki w zakresie działalności publicznej są określone lub uznane przez ustawę lub wiążącą Rzeczpospolitą Polską umowę międzynarodową.”

**435.** III RN 95/02, Wokanda 2004, Nr 2, s. 19.

odnieść do tajemnicy przedsiębiorcy wskazanej w art. 5 ust 2 u.d.i.p.<sup>437</sup> Tajemnica przedsiębiorstwa dotyczy wszystkich przedsiębiorstw w rozumieniu art. 55(1) kodeksu cywilnego, czyli przedsiębiorstw prywatnych, państwowych, przedsiębiorstw częściowo sprywatyzowanych niezależnie od tego czy są prowadzone przez spółki prawa handlowego, fundacje, stowarzyszenia, izby gospodarcze czy osoby fizyczne.<sup>438</sup> Aby móc uznać określone informacje za tajemnicę przedsiębiorcy muszą zostać spełnione określone warunki, które są wskazywane w literaturze i orzecznictwie, a mianowicie: 1) informacja ta nie może być ogólnie znana czy dostępna, aczkolwiek może być znana uprawnionemu gronu podmiotów, 2) uzyskanie tej informacji wiąże się z określonym wysiłkiem oraz koniecznością poniesienia określonych kosztów, 3) podmiot gospodarczy ubiegający się o zabezpieczenie tej informacji podjął stosowne kroki w celu jej ochrony.<sup>439</sup> Wprawdzie podmiot zobowiązany do udzielenia informacji publicznej może badać czy faktycznie konkretne informacje są tajemnicą przedsiębiorcy, gdyż nie jest związany samym jej zastrzeżeniem. W przypadku naruszenia przez organ administracji publicznej przepisów w tym zakresie osoba go reprezentująca może być pociągnięta do odpowiedzialności karnej (deliktowej).<sup>440</sup> Prawo do zachowania tajemnicy przedsiębiorcy jest traktowane jako inna niż własność wartość chroniona w myśl art. 64 Konstytucji RP, a tym samym jak zaznacza M. Zaremba zalicza się do praw podmiotów gospodarczych, które znajdują pierwszeństwo przed prawem do informacji publicznej.<sup>441</sup> Wzmoczona ochrona tajemnicy przedsiębiorcy wiąże się ze znaczeniem jakie mają poufne dane dla stosunków konkurencyjnych bowiem ich wartość niejednokrotnie przewyższa wartość składników materialnych majątku przedsiębiorcy.<sup>442</sup> Reasumując w przypadku gdy informacja publiczna będzie zawierać dane obejmujące tajemnicę przedsiębiorcy organ powinien odmówić jej udostępnienia. Jednakże to co odróżnia tajemnicę przedsiębiorcy od prywatności osoby fizycznej to fakt, że

dla wykorzystywania danych osobowych trzeba uzyskać zgodę osoby, zaś dane przedsiębiorcy stają się tajemnicą jeżeli wykaże on wolę by były one tajemnicą.<sup>443</sup> Niemniej jednak zarówno w przypadku prywatności osoby fizycznej, jak i tajemnicy przedsiębiorcy będą one wyłączone z ochrony gdy osoba fizyczna lub przedsiębiorca z niej zrezygnują (art. 5 ust 2 in fine u.d.i.p.).

Podkreślenia wymaga, że „nie jest dopuszczalna sytuacja uznania aktu w całości za niepodlegające udostępnieniu, bez żadnych ustaleń, tzn. bez nadania im charakteru tajemnicy. (...)”<sup>444</sup>. Jeżeli zatem jakaś informacja publiczna nie może być udostępniona, ze

**436.** Tekst jedn. Dz. U. z 2003r., Nr 153, poz. 1503 ze zm.

**437.** M. Zaremba, Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2007, s. 227.

**438.** M. Taradejna, R. Tardejna, Dostęp do informacji publicznej, a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego, Toruń 2003, s. 29.

**439.** P. Stankiewicz, Prawo dostępu do informacji publicznej a jego ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania tajemnicy przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej..., s. 305-306.

**440.** Por. M. Zaremba, Prawo dostępu do informacji publicznej..., s. 232-233, P. Stankiewicz, Prawo dostępu do informacji publicznej..., s. 307.

**441.** M. Zaremba, Prawo dostępu do informacji publicznej..., s. 228.

**442.** Ibidem, s. 228.

**443.** „2. Dla uznania określonej informacji za tajemnicę przedsiębiorcy, o jakiej mowa w art. 5 ust. 2 ustawy o dostępie do informacji publicznej, należy więc wykazać, że przedsiębiorca podjął niezbędne kroki mające na celu zachowanie jej w poufności.”- Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2013 r., I OSK 1858/2013, Lexis nr 8200487.

**444.** Wyrok NSA z dnia 30 października 2002 r., II SA 1956/2002, Lexis nr 358842.

względem na objęcie jej ustawowym wyłączeniem organ musi ustalić charakter tajemnicy, a ponadto musi wykazać na czym polega ochrona<sup>445</sup>. Nie jest bowiem wystarczające samo powołanie się na art. 5 ust 2 u.d.i.p. bez wykazania na czym polega ochrona, będąca podstawą odmowy udostępnienia informacji publicznej.

Informacja publiczna powinna być udostępniona bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie 14 dni od złożenia wniosku (art. 13 ust 1 u.d.i.p.), w sposób i w formie zgodnych z wnioskiem (art. 14 ust 1 u.d.i.p.). W przypadku niemożności dochowania terminu lub niemożności udostępnienia informacji w sposób i formie zgodnych z wnioskiem podmiot udostępniający ma obowiązek w terminie 14 dni powiadomić o tym wnioskodawcę. Zawiadomienie dotyczące terminu powinno określać powody opóźnienia oraz wskazywać termin w jakim zostanie udostępniona informacja, nie dłuższy jednak niż 2 miesiące od dnia złożenia wniosku (art. 13 ust 2 u.d.i.p.)<sup>446</sup>. Natomiast zawiadomienie o niemożności udostępnienia informacji publicznej w trybie i formie określonych we wniosku powinno wskazywać przyczyny braku możliwości oraz wskazywać w jaki sposób lub w jakiej formie informacja może być udostępniona niezwłocznie. Jeżeli w terminie 14 dni od powiadomienia wnioskodawca nie złoży wniosku o udostępnienie informacji w sposób lub w formie wskazanych w powiadomieniu, postępowanie o udostępnienie informacji umarza się (art. 14 ust 2 u.d.i.p.).

Wobec powyższych uwag należy wskazać, że w sytuacji gdy wnioskodawca żąda udostępnienia informacji podlegających ochronie organ administracji publicznej zobowiązany jest do wydania decyzji odmownej (art. 16 ust 1 u.d.i.p. w zw. z art. 5 ust2 u.d.i.p. w zw. z art. 23g ust 7 pkt 3, pkt 8 u.d.i.p.). „Decyzja o odmowie udostępnienia informacji jest przewidziana dla sytuacji, gdy informacja publiczna istnieje, ale nie może być udostępniona na skutek ograniczeń prawa do informacji publicznej.”<sup>447</sup> Również w przypadku umorzenia postępowania organ administracji publicznej wydaje się decyzję administracyjną (art. 16 ust 1 u.d.i.p. w zw. z art. 14 ust 2 u.d.i.p.). Do opisanych decyzji stosuje się przepisy k.p.a.<sup>448</sup>, a ponadto decyzja odmowna powinna zawierać uzasadnienie odmowy, a także imiona, nazwiska i funkcje osób, które zajęły stanowisko w toku postępowania o udostępnienie informacji, oraz oznaczenie podmiotów, ze względu na których dobra, o których mowa w art. 5 ust. 2, wydano decyzję o odmowie udostępnienia informacji (art. 16 ust 1 pkt 2 u.d.i.p.). Forma decyzji administracyjnej znajduje zatem zastosowanie wyłącznie do odmowy udostępnienia informacji bądź do umorzenia postępowania, a nie do całego postępowania zmierzającego do udostępnienia informacji publicznej, czyli dokonania czynności materialno-technicznej.<sup>449</sup> W takim razie jeżeli wnioskodawca żąda udzielenia informacji, które nie są informacjami publicznymi, lub takich informacji publicznych, w stosunku

**445.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SAB/Wr 115/2011, Lexis nr 3953402 (teza 1).

**446.** Tak też Wyrok WSA w Łodzi z dnia 18 września 2012 r., II SAB/Łd 99/2012, Lexis nr 7232892.

**447.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 15 grudnia 2011 r., II SA/Wa 1050/2011, Lexis nr 3885031.

**448.** Zob. art. 104 k.p.a. – 113 k.p.a.

**449.** Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 30 listopada 2011 r., II SAB/Wa 285/2011, Lexis nr 3889216, Postanowienie NSA z dnia 14 marca 2006 r., I OSK 243/2006, Lexis nr 3066176, Wyrok WSA w Rzeszowie z dnia 13 listopada 2009 r., II SAB/Rz 39/2009, Lexis nr 2145072, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 18 stycznia 2010 r., II SAB/Kr 79/2009, Lexis nr 2237567, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 lutego 2012 r., II SA/Wa 1801/2011, Lexis nr 4939835, Decyzja SKO w Gdańsku z dnia 4 stycznia 2012 r. 5379/11, Lexis nr 3928171.



do których tryb dostępu odbywa się na odrębnych zasadach, organ nie ma obowiązku wydawania decyzji o odmowie udzielenia informacji, lecz zawiadamia jedynie wnoszącego, że żądane dane nie mieszczą się w pojęciu objętym przedmiotową ustawą lub, że jej przepisy nie znajdują zastosowania ze względu na odmienne tryby dostępu. Tym samym wówczas gdy organ nie dysponuje informacją lub wskazana informacja nie ma charakteru informacji publicznej<sup>450</sup> nie stosuje się formy decyzji administracyjnej, gdyż zachodziłaby sytuacja wydania decyzji bez podstawy prawnej.<sup>451</sup> Również w sytuacji gdy informacja publiczna funkcjonuje w obiegu publicznym (została upubliczniona) organ nie wydaje decyzji, a jedynie powinien odesłać wnioskodawcę do publikatora.<sup>452</sup>

Reasumując przepis art. 16 ust. 1 u.d.i.p. znajduje zastosowanie gdy konieczna jest odmowa udostępnienia informacji publicznej bądź umorzenie postępowania, a jednocześnie spełnione są warunek przedmiotowy (informacja ma charakter informacji publicznej) i podmiotowy (podmiot jest zobowiązany do udzielenia informacji).<sup>453</sup> Organ zobowiązany do udostępnienia informacji publicznej musi wyraźnie wskazać przyczynę odmowy udostępnienia informacji.<sup>454</sup> Przy tym należy nadmienić, że inne będą przesłanki odmowy udostępnienia informacji prostej (ochrona informacji niejawnych, ochrona innych tajemnic chronionych ustawowo, prywatność osoby fizycznej, tajemnica przedsiębiorcy), a inne informacji przetworzonej (ochrona wymienionych tajemnic oraz brak przesłanki szczególnej istotności interesu publicznego).

Wnioskodawca niezadowolony z decyzji odmownej lub decyzji umarzającej postępowanie ma prawo wniesienia odwołania do organu wyższego stopnia, który jest zobligowany do jego rozstrzygnięcia w terminie 14 dni (art. 16 ust 2 pkt 1 u.d.i.p.). Organ odwoławczy może wydać następujące decyzje: 1) utrzymać w mocy decyzję organu pierwszej instancji, jeżeli uzna ją za prawidłową, 2) umorzyć postępowanie odwoławcze w przypadku cofnięcia odwołania, 3) uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie w sprawie z innych przyczyn niż błędna decyzja organu pierwszej instancji, 4) uchylić decyzję organu pierwszej instancji i umorzyć postępowanie w sprawie jeżeli sam stał się dysponentem żądanej informacji, gdyż wówczas sam będzie zobowiązany do jej udostępnienia, 5) uchylić decyzję organu pierwszej instancji i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia, wskazując jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpoznaniu sprawy.<sup>455</sup>

W przypadku braku akceptacji dla rozstrzygnięcia organu drugiej instancji wnioskodawca, podobnie jak przy bezczynności organu w przedmiocie udostępnienia informacji publicznej, ma prawo do wniesienia skargi do sądu administracyjnego. Skarga do sądu administracyjnego na bezczynność organu w przedmiocie informacji publicznej nie musi być poprzedzona żadnym środkiem zaskarżenia na drodze administracyjnej

**450.** „2. Odmowa udzielenia informacji z uwagi na to, że nie stanowi ona informacji publicznej, nie może być dokonana w drodze decyzji.” - Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 16 lutego 2012 r., IV SAB/Wr 115/2011, Lexis nr 3953402 (teza 2).

**451.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 24 maja 2012 r., IV SA/Wr 44/2012, Lexis nr 3994375, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2007r., II SA/Wa 69/07, LEX nr 344225 (teza 4).

**452.** Wyrok NSA z dnia 16 grudnia 2009 r., I OSK 1002/2009, Lexis nr 2273503.

**453.** I. Kamińska, M. Rozbicka –Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s.206.

**454.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 stycznia 2006 r., II SA/Wa 2043/05, LEX nr 196314.

**455.** I. Kamińska, M. Rozbicka-Ostrowska, Ustawa o dostępie do informacji publicznej..., s. 209.

(tak jak w przypadku decyzji odmownej), ponieważ zgodnie z art. 16 ust. 1 i 2 u.d.i.p. kodeks postępowania administracyjnego nie ma zastosowania do problematyki z tego zakresu<sup>456</sup>. Do skarg rozpatrywanych w postępowaniach o udostępnienie informacji publicznej stosuje się przepisy ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. - Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi, aczkolwiek z pewnymi modyfikacjami tj. przekazanie akt i odpowiedzi na skargę następuje w terminie 15 dni od dnia otrzymania skargi, a skargę rozpatruje się w terminie 30 dni od dnia otrzymania akt wraz z odpowiedzią na skargę (art. 21 u.d.i.p.).

W podsumowaniu niniejszego podpunktu należy odnieść się do różnic pomiędzy udostępnianiem akt sprawy a udostępnianiem informacji publicznej z akt sprawy. Sprowadzają się one zatem do:

- **organu zobowiązanego do udostępniania** - w przypadku akt sprawy będzie to organ prowadzący postępowanie administracyjne czy organ przed którym postępowanie to miało miejsce, zaś w przypadku informacji publicznej jest to szeroko pojęty organ władzy publicznej (w tym także organy władzy ustawodawczej i sądowniczej);
- **podmiotu uprawnionego do żądania udostępnienia informacji** – w zakresie udostępnienia akt sprawy podmiotem tym jest strona postępowania lub uczestnik na prawach strony, zaś w przypadku informacji publicznej jest to każdy zainteresowany w uzyskaniu informacji publicznej;
- **przesłanek uzasadniających odmowę udostępnienia informacji** – odmowa udostępnienia akt sprawy ma miejsce w przypadku wystąpienia w aktach informacji niejawnych oznaczonych klauzulą „tajne” lub „ściśle tajne” lub w sytuacji gdy akta zawierają informacje utajnione ze względu na ważny interes państwowy, natomiast odmowa udostępnienia informacji publicznej ma miejsce gdy informacja ta stanowi jednocześnie informację niejawną lub jest objęta inną tajemnicą ustawowo chronioną, a ponadto jej udostępnienie naruszałoby prywatność osoby fizycznej czy też tajemnicę przedsiębiorcy, zaś w przypadku informacji przetworzonej występuje brak przesłanki szczególnej istotności interesu publicznego;
- **sposobu odmowy udostępnienia informacji** – odmowa udostępnienia akt sprawy następuje w formie postanowienia na które przysługuje zażalenie, a odmowa udostępnienia informacji publicznej następuje w formie decyzji administracyjnej od której przysługuje odwołanie, a następnie skarga do sądu administracyjnego.

Raz jeszcze trzeba podkreślić iż inny jest cel udostępniania akt sprawy, a inny jest cel udostępniania informacji publicznej. W pierwszym przypadku jest to realizacja jawności wewnętrznej postępowania służąca realizacji praw strony postępowania administracyjnego, a w drugim jest to realizacja jawności zewnętrznej postępowania, która może być skutecznym czynnikiem antykorupcyjnym dla działalności szeroko rozumianej władzy państwowej. Według M. Kurach „Poza względami m.in. prywatności uczestników postępowań administracyjnych nie ma już dziś uzasadnienia dla całkowitego wyłączenia ich jawności zewnętrznej. Owa szeroko pojęta jawność od dawna stanowi kanon wszelkich procedur krajowych, mając ogromny wpływ na ich skuteczność i rzetelność.”<sup>457</sup>

<sup>456</sup>. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 26 stycznia 2011 r., II SAB/Łd 64/2010, Lexis nr 3847987, Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 listopada 2011 r., II SAB/Kr 133/2011, Lexis nr 3937975.

<sup>457</sup>. M. Kurach, Dostęp do informacji publicznych..., s.167.

### 3. Udostępnianie informacji z rejestrów publicznych

#### 3.1. Rejestry publiczne - uwagi ogólne

Rejestr publiczny to zbiór informacji o osobach, rzeczach lub prawach, który spełnia dodatkowo określone wymagania tj.:

- 1) jest utworzony zgodnie z przepisami obowiązującego prawa,
- 2) jest prowadzony przez organ rejestrowy o charakterze publicznym (w sensie organ administracji publicznej, bądź przez organ władzy sądowniczej),
- 3) przyjęcie, utrwalenie czy ujawnienie określonych informacji następuje co do zasady, w wyniku podjęcia przez organ rejestrowy decyzji,
- 4) dokonanie wpisu w rejestrze rodzi skutki prawne zarówno dla osoby której wpis dotyczy, jak i organów władzy publicznej, 5) rejestr jest jawny w sensie dostępny dla osoby której dotyczy, ale także innych organów administracji publicznej poza organem rejestrowym oraz dla osób trzecich (przy tym jawność może być pełna lub ograniczona).<sup>458</sup>

W polskim prawie pojęcie rejestru publicznego zdefiniowane zostało w ustawie z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne.<sup>459</sup> Zgodnie z art. 3 pkt 5 niniejszej ustawy pod pojęciem rejestr publiczny należy rozumieć **rejestr, ewidencję, wykaz, listę, spis albo inną formę ewidencji, służące do realizacji zadań publicznych, prowadzone przez podmiot publiczny na podstawie odrębnych przepisów ustawowych**. Zdaniem A. Monarchy-Matlak „Brak konsekwencji terminologicznej ustawodawcy powoduje wzajemne nakładanie się tych pojęć.”<sup>460</sup> Dodatkowo kwestia ta komplikuje się, gdy weźmie się pod uwagę fakt że rejestry mogą być prowadzone tak w formie papierowej, jak i elektronicznej, a przywołana ustawa zawiera też definicję systemu teleinformatycznego co może rodzić trudności w przedmiocie wyodrębnienia z systemu teleinformatycznego tej części, którą można by uważać za rejestr.<sup>461</sup> Rejestry publiczne można podzielić na rejestry sądowe (prowadzone przez powołane do tego sądy, podlegające nadzorowi Ministra Sprawiedliwości) i rejestry administracyjne (prowadzone przez organy administracji publicznej, podlegające nadzorowi właściwego ministra resortowego).

Ze względu na przedmiot niniejszego opracowania dalsze uwagi odnosić się będą wyłącznie do publicznych rejestrów administracyjnych. Te zaś - za T. Staweckim - podzielić można na rejestry rządowe i samorządowe. Pierwsze z nich są prowadzone przez organy administracji rządowej, drugie przez organy administracji samorządowej. W dalszej kolejności rejestry te można podzielić na rejestry podmiotowe (dotyczące informacji na temat osób fizycznych, osób prawnych czy jednostek organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej, np. księgi stanu cywilnego czy ewidencja ludności) i przedmiotowe (dotyczące określonych rze-

czy czy uprawnień przynależnych określonym podmiotom, np. rejestr zastawów).<sup>462</sup> Tworzenie i prowadzenie administracyjnych rejestrów publicznych uzasadnione jest wykonywaniem zadań publicznych przez administrację,

<sup>458</sup> T. Staweki, Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, Warszawa 2005, s. 28-29.

<sup>459</sup> Tekst jedn. z 2013 r., poz. 235.

<sup>460</sup> A. Monarcha-Matlak, Obowiązki administracji..., s. 276.

<sup>461</sup> Tak E. Darmorost, Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 28.

<sup>462</sup> T. Staweki, Rejestry publiczne..., s. 32.

a niekiedy wprost określane jest jako jeden „z wielu obowiązków administracji publicznej”.<sup>463</sup> Istoty istnienia rejestrów upatruje się także w wielu funkcjach im przypisywanych. I tak wskazuje się na:

- 1) **funkcję ewidencyjną** (rejestracyjno-ewidencyjną, rejestracyjno-dokumentacyjną) - polegającą na gromadzeniu określonych informacji i ich utrwalaniu przez dokonywanie odpowiednich wpisów w rejestrach (w tym nadawaniu określonych numerów i symboli), funkcja ta jest jedną z podstawowych funkcji,
- 2) **funkcję informacyjną** (ujawniającą) – umożliwiającą uzyskiwanie informacji o osobach, ich prawach lub o rzeczach w celu ustalania stanu prawnego i częściowo stanu faktycznego w danej dziedzinie życia,
- 3) **funkcję ostrzegawczą** – której celem jest ochrona osób trzecich wchodzących w stosunki prawne z podmiotami, których dane ujawnione są w rejestrze,
- 4) **funkcję ochronną** – łączącą się z funkcją ostrzegawczą oraz zapewniającą wpisom szczególną moc dowodową czy domniemanie zgodności wpisu ze stanem rzeczywistym,
- 5) **funkcję kontrolną** – sprowadzającą się do kontroli przez organ rejestrowy sposobu utworzenia i działania podmiotu wpisanego do rejestru zgodnie z obowiązującym prawem,
- 6) **funkcję prawotwórczą** – wiążącą się ze wpisami o charakterze konstytutywnym, tj. powstanie określonego statusu czy prawa w momencie wpisu do rejestru,
- 7) **funkcję selekcyjną** – która wiąże się z reglamentacją administracji, tj. podjęcie określonej działalności (np. gospodarczej) uzależnione jest od wpisu do właściwego rejestru publicznego, a zatem funkcja ta oddziela podmioty uprawnione od nieuprawnionych do podjęcia określonych działań,
- 8) **funkcję fiskalną** – sprowadzającą się do obowiązku wniesienia stosownej opłaty za wpis zasilającej budżet państwowy, funkcja ta w przypadku rejestrów administracyjnych ma jednak mniejsze znaczenie, gdyż obejmuje opłatę skarbową, a przypadku wielu rejestrów administracyjnych wpis jest bezpłatny.<sup>464</sup>

Reasumując należy zgodzić się z A. Monarchą-Matlak, że „Rejestry stanowią ogromne źródło informacji istotnych zarówno dla obywateli, jak i przede wszystkim dla państwa i jego administracji (...) Często spełniają rolę wszytkowidzącego i wiedzącego «nadzorcy» nad życiem społecznym i gospodarczym.”<sup>465</sup>

### 3.2. Rejestry publiczne w praktyce działania organów administracji publicznej

Rządowe i samorządowe organy administracji publicznej wykonują zadania publiczne. W ramach tych zadań organy administracji publicznej zobligowane są do prowadzenia rejestrów publicznych. Wykonywanie zadań publicznych stanowi przesłankę do udostępniania informacji publicznych o nich, a zatem także informacji dotyczących prowadzonych rejestrów publicznych. Instytucja rejestrów publicznych determinuje także konkretne zadania związane z ich prowadzeniem i obsługą. Wśród tych zadań wymienić należy:

<sup>463</sup>. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji...*, s. 276.

<sup>464</sup>. T. Stawecki, *Rejestry publiczne...*, s. 34-48.

<sup>465</sup>. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji...*, s. 276.

- 1) działanie organu administracji publicznej w charakterze organu prowadzącego rejestr,
- 2) wprowadzanie danych do rejestru i ich aktualizowanie,
- 3) udostępnianie informacji o rejestrze i danych rejestrowych,
- 4) wydawanie stosownych zaświadczeń w oparciu o prowadzone rejestry.

Do najbardziej znanych rejestrów należą Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności (tzw. rejestr PESEL), zbiory meldunkowe, ewidencja unieważnionych i wydanych dowodów prowadzone w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,<sup>466</sup> Centralna Ewidencja Pojazdów i Kierowców (CEPIK) prowadzona przez ministra spraw wewnętrznych na podstawie ustawy z dnia 20 czerwca 1997 r. – Prawo o ruchu drogowym<sup>467</sup>, Centralna Ewidencja i Informacja o działalności Gospodarczej (CEIDG) utworzona i prowadzona przez ministra właściwego do spraw gospodarki w myśl przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004 r. o swobodzie działalności gospodarczej,<sup>468</sup> ewidencja gruntów i budynków (EGIB) prowadzona przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu), działająca na podstawie ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kartograficzne<sup>469</sup> oraz przepisów rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>470</sup>.

Dla ścisłości należy dodać, iż wymienione wyżej rejestry stanowią tylko niewielki procent rejestrów publicznych, szczególnie rejestrów prowadzonych przez jednostki samorządu terytorialnego<sup>471</sup>. W odniesieniu do rejestrów publicznych prowadzonych przez organy centralne należy zaznaczyć, że szereg zadań związanych z ich obsługą zlecono jednostkom samorządu terytorialnego.

### 3.3. Udostępnianie informacji z rejestrów publicznych

Mając na uwadze udostępnianie informacji z rejestrów publicznych należy odróżnić dwie kwestie, a mianowicie udostępnianie informacji w przedmiocie tworzenia i funkcjonowania rejestrów publicznych od udostępniania informacji znajdujących się w konkretnych rejestrach publicznych. O ile bowiem udzielenie informacji w zakresie tworzenia i funkcjonowania rejestrów w trybie dostępu do informacji publicznej nie wzbudza większych zastrzeżeń (udostępnienie w BIP), o tyle udostępnianie informacji znajdujących się w konkretnych rejestrach podlega stosownym ograniczeniom, co wiąże się z jawnością formalną rejestru publicznego.

Zdaniem T. Stawckiego idea jawności interpretowana w odniesieniu do rejestrów publicz-

nych jest traktowana ściślej i nieco inaczej niż w innych dziedzinach prawa. Autor ten wyróżnia:

- 1) **jawność formalną rejestru publicznego** – polegającą na prawnym zagwarantowaniu każdemu, bądź określonym osobom dostępu do rejestru w celu zapoznania się z informacjami tam zamieszczonymi,

<sup>466</sup>. Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm., dalej zwana: u.e.l.i.d.o.

<sup>467</sup>. Tekst jedn. Dz. U. z 2012 r., Nr 0, poz. 1137 ze zm., dalej zwana: u.p.r.d.

<sup>468</sup>. Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r., Nr 0, poz. 672 ze zm., dalej zwana: u.s.d.g.

<sup>469</sup>. Tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 ze zm., dalej zwana: u.p.g.k.

<sup>470</sup>. Dz. U. 2001, Nr 38 poz. 454 ze zm.

<sup>471</sup>. Inne rejestry samorządowe to np.: ewidencja kart wędkarskich, rejestr skarg i wniosków, rejestr zezwoleń na sprzedaż alkoholu, ewidencja szkół i placówek niepublicznych, rejestr decyzji w zakresie utrzymywania psów rasy uznawanej za agresywną, rejestr instytucji kultury.

2) **jawność materialną rejestru publicznego** – dotyczącą samego rejestru, a dokładnie przyjęcie zasady, iż rejestr ujawnia jak najściślej rzeczywisty stan prawny, a jednocześnie rodzi określone skutki w sferze stosunków prawnych. Jawność formalnoprawna dotyczy zatem dostępności rejestru, a jawność materialnoprawna treści danych zawartych w rejestrze.<sup>472</sup>

W dalszej części należy zatem skupić się na problemie dostępności rejestrów publicznych, a tym samym na formalnoprawnym aspekcie jawności rejestrów publicznych. Jak zaznacza T. Stawecki w doktrynie rozróżnia się trzy **podstawowe zakresy realizacji zasady jawności rejestrów**, tj.:

- 1) **jawność zwykła** – polegającą na udostępnianiu informacji z rejestru każdemu, bez żadnych ograniczeń podmiotowych i przedmiotowych, bez względu na istnienie szczególnych predyspozycji jak interes prawny czy pokrewieństwo; rejestry objęte tym zakresem jawności są udostępniane w przez organ prowadzący rejestr i nie są w żadnym innym źródle publikowane czy powtarzane, a w związku z wglądem do akt rejestrowych i ksiąg rejestrowych każdy ma prawo sporządzać notatki i żądać wydania odpisów i zaświadczeń,
- 2) **jawność rozszerzona** – uwzględniającą założenia zakresu jawności zwykłej i dodatkowo związana z upowszechnieniem danych wpisanych do rejestru przez ich opublikowanie w odpowiednim dzienniku urzędowym, wydawnictwie lub gazecie codziennej,
- 3) **jawność ograniczona** (zawężona) – dotyczącą większości rejestrów administracyjnych, która obejmuje ograniczenia w dostępności rejestru wyznaczone przepisami prawa, co do zasady ograniczenia te dotyczą konieczności wykazania interesu prawnego uzasadniającego dostęp do rejestru lub obejmują gwarancje dostępu do rejestru tylko dla określonej kategorii podmiotów bądź wyłączają dostęp do części informacji znajdujących się w rejestrze ze względu na tajemnice państwowe<sup>473</sup>.

Podobne stanowisko w zakresie jawności administracyjnych rejestrów publicznych prezentuje P. Fajgielski, który wskazuje, że „Dane zawarte w ewidencjach i rejestrach są dostępne dla wszystkich zainteresowanych podmiotów w sytuacji, gdy przepisy prawa przewidują pełną jawność rejestrów (np. w przypadku rejestrów gospodarczych). W pozostałym zakresie jawność rejestrów jest ograniczona – dane w nich zawarte udostępniane są jedynie wskazanym w przepisach podmiotom uprawnionym do uzyskania informacji z rejestru.”<sup>474</sup> Tym samym jawność danych rejestrowych oznacza jedynie, że informacje te nie mają charakteru informacji niejawnych w rozumieniu prawa, a powyższe nie jest tożsame z powszechnym dostępem do nich.<sup>475</sup> Udostępnianie informacji zawartych w konkretnym rejestrze uzależnione jest częstokroć od rodzaju informacji (charakter podmiotowy lub przedmiotowy informacji), który wyznacza krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia żądania.<sup>476</sup>

<sup>472</sup> T. Stawecki, *Rejestry publiczne...*, s. 101.

<sup>473</sup> Ibidem, s. 108-111.

<sup>474</sup> P. Fajgielski, *Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony*, Wrocław 2007, s. 89.

<sup>475</sup> Por. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 marca 2009 r., II SA/GI 12/2009, LexPolonica nr 2462069.

<sup>476</sup> „Zasadniczym elementem różnicującym obie podstawy prawne jest to, iż dopuszczalność wydania wypisu i wyciągu na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy powiązana została z faktem władania przez wnioskodawcę gruntem, budynkiem lub lokalem, albo z przysługiwaniem wnioskodawcy interesu prawnego w uzyskaniu wypisu i wyciągu. Natomiast udzielenie informacji na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy nie zostało uzależnione od władania gruntem, budynkiem lub lokalem, wobec których określona informacja miała być udzielona. Udzielenie tej informacji nie jest również zależne od przysługiwania interesu prawnego.” (Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., I OSK 828/2009, LexPolonica nr 2250194).

Ogólne zasady udostępniania informacji z rejestru publicznego ustala Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym<sup>477</sup>. Co do zasady dane zgromadzone w rejestrze publicznym udostępnia się na warunkach, w sposób, w zakresie i w terminie określonym w przepisach, na których podstawie jest prowadzony rejestr (§ 3.1. rozporządzenia).<sup>478</sup> W przypadku gdy przepisy, na których podstawie jest prowadzony rejestr, nie określają terminu udostępnienia danych, dane udostępnia się nie później niż w terminie 14 dni od dnia doręczenia wniosku o ich udostępnienie (§ 3.2 rozporządzenia). Podmiot prowadzący rejestr informuje w sposób powszechnie dostępny, w tym w Biuletynie Informacji Publicznej, o warunkach, sposobie, zakresie i terminie udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze oraz o formacie, w którym dane są udostępniane (§ 3.3 rozporządzenia).<sup>479</sup>

Co ważniejsze funkcja informacyjna rejestrów publicznych nie została zawężona wobec

podmiotów, których dane dotyczą czy wobec podmiotów prowadzących rejestr. Ustawodawca – jak wynika z przepisów szczególnych – dopuszcza bowiem możliwość wykorzystania danych i informacji rejestrowych (ewidencyjnych) przez inne podmioty, jednak po spełnieniu określonych prawem warunków. Najczęściej przesłanki te obejmują obowiązek wykazania interesu prawnego<sup>480</sup>, bądź obowiązek uwiarygodnienia interesu faktycznego i uzyskanie zgody osoby której dane dotyczą. Wydaje się, że takie rozwiązanie jest jak najbardziej właściwe uwzględniając konieczność ochrony danych osobowych<sup>481</sup> oraz wzajemną relację zasady jawności i prawa do prywatności. W znacznej bowiem części przedmiotem rejestrów i ewidencji są właśnie dane osobowe<sup>482</sup>. Trzeba pamiętać, iż na organach rejestrowych – oprócz obowiązku przestrzegania zasady jawności – spoczywa też obowiązek zapewnienia ochrony danych osobowych czy obowiązek przestrzegania prawa do prywatności.

<sup>477</sup>. Dz. U. z 2005, Nr 205, poz. 1692.

<sup>478</sup>. Np. art. 44g-44j u.e.l.i.d.o. określa zasady udostępniania danych ze zbiorów meldunkowych, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, art. 80c-80d u.p.r.d., art. 100c-100d u.p.r.d. określają zasady udostępniania informacji odpowiednio z Centralnej Ewidencji Pojazdów oraz Centralnej Ewidencji Kierowców, art. 37- art. 39 u.s.d.g. odnoszą się do udostępniania danych z Centralnej Ewidencji i Informacji o Działalności Gospodarczej, art. 24 ust 2, 3, 4, 5 u.p.g.k. dotyczą udostępniania informacji z ewidencji gruntów i budynków.

<sup>479</sup>. Zob. Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 kwietnia 2012 r. w sprawie Krajowych Ram Interoperacyjności, minimalnych wymagań dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej oraz minimalnych wymagań dla systemów teleinformatycznych (Dz. U. z 2012r., nr 0, poz. 526). Szczególnie rozdział III „Minimalne wymagania dla rejestrów publicznych i wymiany informacji w postaci elektronicznej”.

<sup>480</sup>. Przez interes prawny należy tu rozumieć interes prawny w użyciu danych. Interes taki posiada np. wierzyciel osoby zmarłej w zakresie danych spadkobierców (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2008r., II SA/Bd 67/2008, LexPolonica nr 1949959). Generalnie o interesie prawnym mogą świadczyć takie okoliczności, w których sytuacja prawna wnioskującego jest zależna od danej osoby, i dlatego jej odnalezienie wymaga uzyskania jej adresu. Jest to sytuacja w której nie jest możliwa realizacja uprawnienia lub obowiązku, bez udziału osoby, o której dane się wnioskuje (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r., II OSK 95/2008, LexPolonica nr 2263574, teza 2).

<sup>481</sup>. Zob. art. 6 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych (Tekst jedn. Dz. U. z 2002r., Nr 101, poz. 926 z późn zm.). Numer PESEL występujący we wszystkich opisanych rejestrach, stanowiący numer identyfikacyjny osoby fizycznej należy do danych podlegających ochronie, co uwzględniają branżowe ustawy dotyczące poszczególnych rejestrów.

<sup>482</sup>. Zob. na ten temat np. A. Nowicka. Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne, Opole 2010, s. 269-289.

W konkluzji należy zatem wskazać, że postanowienia u.d.i.p. znajdują zastosowanie do udzielania informacji ogólnych o rejestrze (np. nazwa rejestru publicznego, podstawa prawna jego prowadzenia, sposób i zasady udostępniania danych), zaś w odniesieniu do udostępniania danych zawartych w konkretnym rejestrze publicznym stosuje się postanowienia przepisów szczególnych na podstawie których prowadzony jest rejestr bądź w przypadku ich braku przepisy Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 27 września 2005 r. w sprawie sposobu, zakresu i trybu udostępniania danych zgromadzonych w rejestrze publicznym.



## Rozdział VII

# Ochrona informacji niejawnych

Od 2 stycznia 2011 r. obowiązuje nowa ustawa o ochronie informacji niejawnych<sup>483</sup>, która zawiera bardzo szeroką definicję informacji niejawnych, stanowiąc, że są to takie informacje, których nieuprawnione wyjawienie mogłoby spowodować lub spowodowałoby szkody dla Rzeczypospolitej Polskiej albo byłoby z punktu widzenia jej interesów niekorzystne.

Ochrona informacji niejawnych<sup>484</sup> uzasadniona jest z uwagi na konieczność zagwarantowania bezpieczeństwa publicznego, czy też państwowego. „Bezpieczeństwo narodowe definiuje się zwykle jako zdolność narodu do obrony jego wewnętrznych wartości przed zewnętrznymi zagrożeniami”<sup>485</sup>. Dodać jednak należy, że o bezpieczeństwie narodowym można mówić również, gdy nie zachodzą zagrożenia mające swoje źródło wewnątrz struktury państwa. Jak słusznie podkreśla w doktrynie bezpieczeństwo publiczne „oznacza nie tylko bezpieczeństwo dla władz państwowych, ale dla wszystkich elementów państwa: jego terytorium, mieszkańców i rządów”<sup>486</sup> oraz dla demokratycznego ustroju. Zakresem przedmiotowym bezpieczeństwa publicznego objęte są zatem zarówno sprawy istotne dla funkcjonowania państwa oraz dotyczące jego interesów jak i ochrona przed naruszeniem najistotniejszych dla obywateli wartości, do których można zaliczyć m.in. prawo do prywatności.

### 1. Informacje niejawne

W celu ochrony interesów państwa oraz zagwarantowania bezpieczeństwa dokonuje się klasyfikacji informacji niejawnych. W świetle art.5 ust.1 u.i.n., gdy nieuprawnione ujawnienie informacji niejawnej spowoduje wyjątkowo poważną szkodę dla Rzeczypospolitej Polskiej, należy opatrzyć je klauzulą „**ściśle tajne**”, jeżeli szkoda dla RP miałaby charakter poważny, zasadne jest uznanie informacji za „**tajne**” (ust.2). Z kolei sama szkoda RP, bez jej kwalifikowanej postaci, daje podstawy do oznaczenia informacji klauzulą „**poufne**” (ust.3), zaś szkodliwy wpływ na wykonywanie przez organy władzy publicznej lub inne jednostki organizacyjne zadań w zakresie obrony narodowej, polityki zagranicznej, bezpieczeństwa pu-

blicznego, przestrzegania praw i wolności obywateli, wymiaru sprawiedliwości albo interesów ekonomicznych RP uzasadnia oznaczenie informacji jako **zastrzeżone** (ust.4). Należy zatem przyjąć, iż w u.i.n. informacje niejawne zostały podzielone ze względu na ich ważność, w szczególności zaś na możliwą

<sup>483</sup>. Dz.U. Nr 182, poz.1228.

<sup>484</sup>. A. Ziolkowska, Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym do wydania poświadczenia bezpieczeństwa : w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych (W): red. R. Sztymmler, J.Krzywkowska, Problemy z sądową ochroną praw człowieka. - Olsztyn, 2012, s. 636 i nast.

<sup>485</sup>. A.Mednis, Prawo do prywatności ..., s. 205.

<sup>486</sup>. Montealegre, The Security of the state and Human Rights (w:) Human Rights and Basic Needs in the Americas, red. Henelly, Langan 1982, cyt. Za K.Wojtyczek, Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999, s.181.

szkodę, powstałą na skutek nieuprawnionego ich wyjawienia za pomocą czterech tzw. klauzul tajności. Wskazuje się, iż nowa procedura nadawania klauzuli może, przy najmniej przez pewien czas, powodować trudności z powodu użytych przez ustawodawcę zwrotów nieostrych, tj. odróżnienia wyjątkowo poważnej szkody od poważnej szkody.

Odmienne niż w poprzednio obowiązującej ustawie zrezygnowano ze sztywnego wskazania okresów ochrony informacji niejawnych na rzecz okresowego przeglądania dokumentacji. Kierownicy jednostek organizacyjnych bowiem przeprowadzają nie rzadziej niż raz na 5 lat przegląd materiałów w celu ustalenia, czy spełniają ustawowe przesłanki ochrony (art. 6 ust. 4 u.o.i.n.). Jednocześnie ustawodawca wyraźnie określił przypadki bezterminowej ochrony. Dotyczy to danych mogących doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych jako funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących te czynności a także dane mogące doprowadzić do identyfikacji osób, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych służbom i instytucjom uprawnionym do ich wykonywania na podstawie ustawy oraz informacje niejawne uzyskane od organów innych państw lub organizacji międzynarodowych, jeżeli taki był warunek ich udostępnienia. Niemniej dane mogące doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych jako funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących te czynności i dane mogące doprowadzić do identyfikacji osób, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych służbom i instytucjom uprawnionym do ich wykonywania na podstawie ustawy nie podlegają ochronie, jeżeli dane te zawarte są w dokumentach, zbiorach danych, rejestrach i kartotekach, a także w aktach funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa, podlegających obowiązkowi przekazania do Instytutu Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięi Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu<sup>487</sup> oraz na podstawie ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944-1990 oraz treści tych dokumentów<sup>488</sup> - chyba że dostęp do określonych dokumentów został zastrzeżony w trybie art. 39 ustawy wymienionej w pkt 1.

Co do możliwości badania przez sąd administracyjny nie tylko elementu formalnego (nadania klauzuli tajności), ale też materialnego informacji publicznej opatrzonej klauzulą, wypowiedział się Trybunał Konstytucyjny w uzasadnieniu wyroku z dnia 15 października 2009 r.<sup>489</sup>

## 2. Zasady i sposoby nadawania dokumentom klauzuli tajności

Procedura oznakowania dokumentów stosowną klauzulą regulowana jest rozporządzeniem Prezesa RM z 22 grudnia 2011r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania

<sup>487</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, z późn. zm

<sup>488</sup> Dz.U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.

<sup>489</sup> K 26/08 OTK - A.

na nich klauzul tajności<sup>490</sup>. Właściwa regulacja znajduje się nadto w art. 6 ustawy o ochronie informacji niejawnych. Zgodnie z tym przepisem klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału. Zniesienie lub zmiana klauzuli tajności są możliwe wyłącznie po wyrażeniu pisemnej zgody przez osobę, o której mowa w ust. 1 art. 6 u.i.n., albo jej przełożonego w przypadku ustania lub zmiany ustawowych przesłanek ochrony, o których mowa w art. 5, z wyjątkiem informacji niejawnych przekazanych przez organizacje międzynarodowe lub inne państwa na podstawie umów międzynarodowych oznacza się polskim odpowiednikiem posiadanej klauzuli tajności. Pisemną zgodę na wykonanie czynności zmiany klauzuli, w przypadku informacji niejawnych o klauzuli "ściśle tajne" wyraża kierownik jednostki organizacyjnej, w której materiałowi została nadana klauzula tajności. Po zniesieniu lub zmianie klauzuli tajności podejmuje się czynności polegające na naniesieniu odpowiednich zmian w oznaczeniu materiału i poinformowaniu o nich odbiorców. Odbiorcy materiału, którzy przekazali go kolejnym odbiorcom, są odpowiedzialni za poinformowanie ich o zniesieniu lub zmianie klauzuli tajności. Uprawnienia w zakresie zniesienia lub zmiany klauzuli tajności materiału przechodzą, w przypadku rozwiązania, zniesienia, likwidacji, upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego, przekształcenia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, na jej następcę prawnego. W razie braku następcy prawnego uprawnienia w tym zakresie przechodzą na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służbę Kontrwywiadu Wojskowego, z zastrzeżeniem art. 10 ust. 2 i 3 u.i.n..

Nadawanie klauzul tajności jest istotną czynnością mającą znaczenie dla jawności działania administracji publicznej oraz gwarantowaną konstytucyjnie zasadą dostępu do informacji publicznej.

Oznaczanie informacji klauzulami następuje w drodze czynności technicznych a także a także umieszczania informacji w metryce dokumentu elektronicznego według następujących zasad:

1. Klauzulę tajności nadaje osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału.
2. Osoba, która jest uprawniona do podpisania dokumentu lub oznaczenia innego niż dokument materiału może określić datę lub wydarzenie, po których nastąpi zniesienie lub zmiana klauzuli tajności.
3. Poszczególne części materiału mogą być oznaczone różnymi klauzulami tajności.
4. W przypadku, gdy poszczególnym częściom materiału zostały nadane różne klauzule tajności bądź gdy niektóre z tych części są jawne, wyodrębnione części oddziela się oznaczeniem odpowiedniej klauzuli tajności wskazanej w pełnym brzmieniu lub określeniem „jawne”. Części materiału zawierające tekst lub obraz oddziela się przez odpowiednie ich oznaczenie przed rozpoczęciem i po zakończeniu tekstu lub obrazu.
5. Jeżeli poszczególnym częściom materiału zostały nadane różne klauzule tajności, materiał oznacza się klauzulą tajności co najmniej równą najwyższej klauzuli tajności, jaką nadano części materiału.

**490.** Rozporządzenie Prezesa RM z 22 grudnia 2011r. w sprawie sposobu oznaczania materiałów i umieszczania na nich klauzul tajności, Dz.U.z 2011r., Nr 288, poz.1692.

6. Wprowadza się następujące symbole oznaczenia klauzul tajności:

- „00” — dla klauzuli „ściśle tajne”;
- „0” — dla klauzuli „tajne”;
- „Pf” — dla klauzuli „poufne”;
- „Z” — dla klauzuli „zastrzeżone”.

7. Dokument nielektroniczny utrwalony w formie pisma oznacza się w następujący sposób:

- 1) na każdej stronie umieszcza się:
  - a) na środku, jako pierwszy element w nagłówku strony, klauzulę tajności,
  - b) numer egzemplarza, a w przypadku gdy dokument wykonano w jednym egzemplarzu, napis „egz. pojedynczy”,
  - c) sygnaturę literowo-cyfrową, na którą składają się: literowe oznaczenie jednostki lub komórki organizacyjnej, symbol oznaczenia klauzuli tajności, numer, pod którym ten dokument został zarejestrowany, i rok, w którym dokonano rejestracji, a także, w zależności od potrzeb, inne oznaczenia ułatwiające ustalenie miejsca wykonania dokumentu w jednostce lub komórce organizacyjnej lub też jego przynależność do określonej sprawy,
  - d) numer strony oraz liczbę stron całego dokumentu,
  - e) na środku, jako ostatni element w stopce strony, klauzulę tajności;
- 2) na pierwszej stronie umieszcza się również:
  - a) nazwę jednostki lub komórki organizacyjnej,
  - b) nazwę miejscowości i datę podpisania dokumentu,
  - c) w przypadku dokumentu, któremu nadano bieg korespondencyjny, imię i nazwisko lub nazwę stanowiska adresata; w przypadku wielu adresatów dokumentu, któremu nadano bieg korespondencyjny, dopuszcza się możliwość umieszczenia jedynie adnotacji „adresaci według rozdzielnika”;
- 3) na ostatniej stronie pod treścią umieszcza się również:
  - a) liczbę załączników,
  - b) liczbę stron lub innych jednostek miary wszystkich załączników lub informację określającą rodzaj załączonego materiału i jego odpowiednią jednostkę miary,
  - c) klauzule tajności załączników wraz z numerami, pod jakimi zostały zarejestrowane, oraz liczbę stron każdego załącznika lub informację określającą rodzaj załączonego materiału i jego odpowiednią jednostkę miary,
  - d) w przypadku gdy adresatowi wysyła się inną liczbę załączników niż pozostawia w aktach, dodatkowo napis „tylko adresat” — jeżeli załączniki mają być przekazane adresatowi bez pozostawiania ich w aktach, lub napis „do zwrotu” — jeżeli załączniki mają zostać zwrócone nadawcy,
  - e) stanowisko oraz imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę uprawnioną do jego podpisania,
  - f) liczbę wykonanych egzemplarzy,
  - g) adresatów poszczególnych egzemplarzy dokumentu albo adnotację „adresaci według rozdzielnika”,

- h) dyspozycję „ad acta” w przypadku egzemplarza pozostającego w aktach nadawcy,
- i) imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące wykonawcę.

8. Dokument elektroniczny oznacza się w ten sposób, że jego metryka zawiera następujące informacje:

- klauzulę tajności;
- sygnaturę literowo-cyfrową;
- nazwę jednostki lub komórki organizacyjnej;
- datę rejestracji dokumentu;
- w przypadku dokumentu, któremu nadano bieg korespondencyjny, wskazanie adresatów przez podanie imion i nazwisk lub nazw ich stanowisk;
- klauzule tajności załączników wraz z numerami, pod jakimi zostały zarejestrowane;
- stanowisko, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę uprawnioną do podpisania dokumentu;
- imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące wykonawcę;
- nazwę nadaną dokumentowi lub określenie, czego dokument dotyczy.

Pełną nazwę klauzuli tajności nanosi się, o ile to możliwe, na dokumencie elektronicznym.

9. Na materiałach innych niż dokumenty elektroniczne i nieelektroniczne klauzulę tajności i sygnaturę literowo-cyfrową umieszcza się przez ostemplowanie, nadrukowanie, wpisanie odręczne, trwałe dołączenie metek, nalepek, kalkomanii lub w inny widoczny sposób, w szczególności na ich obudowie lub opakowaniu.

10. Na trwale oprawionych zbiorach dokumentów, rejestrach, książkach, broszurach i reprodukcjach klauzule tajności umieszcza się pośrodku, na górze i na dole zewnętrznych ścianek okładki oraz — jeżeli jest — na stronie tytułowej.

11. Zniesienie lub zmiana klauzuli tajności są możliwe wyłącznie po wyrażeniu pisemnej zgody przez osobę uprawnioną do podpisania dokumentu albo jej przełożonego w przypadku ustania lub zmiany ustawowych przesłanek ochrony. Pisemną zgodę na wykonanie tych czynności w przypadku informacji niejawnych o klauzuli „ściśle tajne” wyraża kierownik jednostki organizacyjnej, w której materiałowi została nadana klauzula tajności.

12. Zgody na zniesienie lub zmianę klauzuli tajności udziela się w odrębnym dokumencie podlegającym rejestracji lub przez oznaczenie w postaci umieszczenia informacji:

- na dokumencie — w przypadku dokumentu nieelektronicznego;
- w metryce dokumentu — w przypadku dokumentu elektronicznego.

13. Oznaczenia zniesienia klauzuli tajności na dokumencie nieelektronicznym utrwalonym w formie pisma dokonuje się następująco:

- skreśla się wszystkie dotychczasowe oznaczenia znoszonej klauzuli tajności;
- nad pierwszym w kolejności skreślonym oznaczeniem klauzuli tajności umieszcza się napis „Zniesiono klauzulę tajności” oraz datę, podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie

wskazujące osobę dokonującą tych adnotacji oraz wskazuje się podstawę dokonania czynności.

Oznaczenia zmiany klauzuli tajności na dokumencie dokonuje się następująco:

- skreśla się wszystkie dotychczasowe oznaczenia klauzuli tajności;
- nad skreślonymi oznaczeniami klauzul tajności umieszcza się oznaczenie nowej klauzuli tajności;
- nad pierwszym w kolejności skreślonym oznaczeniem klauzuli tajności umieszcza się datę, podpis, imię i nazwisko lub inne oznaczenie wskazujące osobę dokonującą tych adnotacji oraz wskazuje się podstawę dokonania czynności.

14. Kierownicy jednostek organizacyjnych przeprowadzają **nie rzadziej niż raz na 5 lat** przegląd materiałów w celu ustalenia, czy spełniają ustawowe przesłanki ochrony.
15. Po zniesieniu lub zmianie klauzuli tajności podejmuje się czynności polegające na nanieśieniu odpowiednich zmian w oznaczeniu materiału i poinformowaniu o nich odbiorców. Odbiorcy materiału, którzy przekazali go kolejnym odbiorcom, są odpowiedzialni za poinformowanie ich o zniesieniu lub zmianie klauzuli tajności.
16. Uprawnienia w zakresie zniesienia lub zmiany klauzuli tajności materiału przechodzą, w przypadku rozwiązania, zniesienia, likwidacji, upadłości obejmującej likwidację majątku upadłego, przekształcenia lub reorganizacji jednostki organizacyjnej, na jej następcę prawnego. W razie braku następcy prawnego uprawnienia w tym zakresie przechodzą na Agencję Bezpieczeństwa Wewnętrznego lub Służbę Kontrwywiadu Wojskowego
17. Odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany. W przypadku odmowy dokonania zmiany lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 30 dni od daty złożenia wniosku odbiorca materiału może zwrócić się odpowiednio do ABW lub SKW o rozstrzygnięcie sporu, który jest rozstrzygany przez te organy w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku. Jeżeli stroną sporu jest ABW albo SKW, to spór rozstrzyga Prezes Rady Ministrów w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu.
18. Chronione bez względu na upływ czasu są: 1) dane mogące doprowadzić do identyfikacji funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników służb i instytucji, uprawnionych do wykonywania na podstawie ustawy czynności operacyjno-rozpoznawczych jako funkcjonariuszy, żołnierzy lub pracowników wykonujących te czynności; 2) dane mogące doprowadzić do identyfikacji osób, które udzieliły pomocy w zakresie czynności operacyjno-rozpoznawczych służbom i instytucjom uprawnionym do ich wykonywania na podstawie ustawy; 3) informacje niejawne uzyskane od organów innych państw lub organizacji międzynarodowych, jeżeli taki był warunek ich udostępnienia.

19. Ochronie nie podlegają dane wyżej wymienione zawarte w dokumentach, zbiorach danych, rejestrach i kartotekach, a także w aktach funkcjonariuszy i żołnierzy organów bezpieczeństwa państwa, podlegających obowiązkowi przekazania do Instytutu Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu na podstawie przepisów: 1) ustawy z dnia 18 grudnia 1998 r. o Instytucie Pamięci Narodowej – Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 424, z późn. zm.5)), 2) ustawy z dnia 18 października 2006 r. o ujawnianiu informacji o dokumentach organów bezpieczeństwa państwa z lat 1944 – 1990 oraz treści tych dokumentów (Dz. U. z 2007 r. Nr 63, poz. 425, z późn. zm.6)) – chyba że dostęp do określonych dokumentów został zastrzeżony w trybie art. 39 ustawy wymienionej w pkt 1.

**Skutkiem oznaczenia informacji klauzulą** jest: 1) możliwość udostępniania podmiotom uprawnionym do dostępu do dokumentacji o określonej klauzuli; 2) nakaz wytwarzania, przetwarzania, przekazywania i przechowywania w warunkach umożliwiających ich izolację od osób nieuprawnionych, 3) nakaz odpowiedniej ochrony<sup>491</sup>.

## 2.1. Zmiana klauzuli tajności

Ustawa zawiera nadto regulację dotyczącą zmiany klauzuli na wniosek odbiorcy materiału opatrzonego klauzulą tajności. Odbiorca materiału, w przypadku stwierdzenia zawyżenia lub zaniżenia klauzuli tajności, może zwrócić się do osoby, która ją nadała, albo przełożonego tej osoby z wnioskiem o dokonanie stosownej zmiany. W przypadku odmowy dokonania zmiany lub nieudzielenia odpowiedzi w ciągu 30 dni od daty złożenia wniosku, odbiorca materiału może zwrócić się odpowiednio do ABW lub SKW o rozstrzygnięcie sporu. Spór taki ABW lub SKW rozstrzyga w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Jeżeli stroną sporu jest ABW albo SKW, to spór rozstrzyga Prezes Rady Ministrów w terminie 30 dni od daty złożenia wniosku o rozstrzygnięcie sporu. Warto podkreślić, iż w poprzednim reżimie prawnym odbiorca dokumentu z klauzulą tajności mógł jedynie apelować o zmianę niewłaściwie nadanej klauzuli. Instytucję zmiany klauzuli tajności na wniosek odbiorcy należy ocenić pozytywnie, gdyż „powinna wpłynąć na ograniczenie licznych przypadków bezpodstawnego zawyżania lub zaniżania klauzul tajności”<sup>492</sup>

## 3. Dostęp do informacji niejawnych

Dostęp do informacji niejawnych powinien odpowiadać **zasadzie proporcjonalności**. Jak bowiem podkreśla się w orzecznictwie sądowym „ochrona informacji niejawnych wyłącza powszechny dostęp do informacji publicznej. W takiej sytuacji interes publiczny winien górować nad indywidualnym interesem zainteresowanego podmiotu. Ograniczając pewną sferę

wolności konstytucyjnej obywatela, przepis ustawy musi czynić to w sposób, który przede wszystkim nie naruszy jej istoty i nie spowoduje zachwiania relacji konstytu-

<sup>491</sup> Por. M. Jabłoński, K. Wygoda, Dostęp do informacji i jego granice, Wrocław 2002, s.190.

<sup>492</sup> A. Jackiewicz, Ścisłe tajne czy zastrzeżone – nowe regulacje dotyczące informacji niejawnych, Czas informacji, Nr 1 (6)/ 2011, s.57.

tucyjnego dobra, które jest ograniczane, do celu, jaki temu przyświeca, który to cel musi być także kwalifikowany w kategoriach wartości konstytucyjnej. Chodzi zatem o prawidłowe wyważenie proporcji, jakie muszą być zachowane, by przyjąć, że dane ograniczenie wolności obywatelskiej nie narusza konstytucyjnej hierarchii dóbr (zasada proporcjonalności)<sup>493</sup>.

Warunkiem dostępu do informacji niejawnych jest co do zasady **posiadania certyfikatu bezpieczeństwa i pozytywne przejście szkolenia**. Zgodnie z regulacją ustawową dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac, związanych z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” może nastąpić po:

- 1) pisemnym upoważnieniu przez kierownika jednostki organizacyjnej, jeżeli nie posiada ona poświadczenia bezpieczeństwa;
- 2) odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Z kolei dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej może nastąpić, co do zasady, po:

- 1) uzyskaniu poświadczenia bezpieczeństwa oraz
- 2) odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

W zasadzie osoby nieposiadające obywatelstwa polskiego nie mogą być dopuszczone do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo wykonywania czynności zleconych, z którymi łączy się dostęp do informacji niejawnych o klauzuli „tajne” lub „ściśle tajne”. Wyjątki w tym zakresie dotyczą osób:

- 1) zajmujących stanowiska związane z kierowaniem wykonywania przez przedsiębiorcę umowy związanej z dostępem do informacji niejawnych lub związane z bezpośrednim wykonywaniem takiej umowy albo wykonujących zadania na rzecz obronności lub bezpieczeństwa państwa, związane z dostępem do informacji niejawnych u przedsiębiorcy;
- 2) które w imieniu przedsiębiorcy, o którym mowa w pkt 1, uczestniczą w czynnościach zmierzających do zawarcia umowy, jeżeli czynności te są związane z dostępem do informacji niejawnych;
- 3) zatrudnionych w pionie ochrony przedsiębiorcy, o którym mowa w pkt 1, z wyjątkiem osoby zajmującej stanowisko pełnomocnika ochrony oraz zastępcy pełnomocnika ochrony.

### **3.1. Postępowanie sprawdzające w ustawie o ochronie informacji niejawnych**

Przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego<sup>494</sup> jest konieczne w sytuacji, w której dostęp do informacji niejawnych jest niezbędny do wykonywania określonych prac zleconych lub związany jest z określonym stanowiskiem pracy. Wykaz takich stanowisk oraz prac zleconych opracowuje kierownik jednostki organizacyjnej.

Postępowanie sprawdzające, na mocy art.3 u.i.n., toczy się na podstawie kodeksu postępowania, z pewnymi wyjątkami<sup>495</sup>.

**493.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 09 lutego 2012r., II SA/Wa 2451/11, Legalis.

**494.** A. Ziółkowska, Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym..., s.638.

**495.** Art. 3. Do postępowań sprawdzających, kontrolnych postępowań sprawdzających oraz postępowań bezpieczeństwa przemysłowego, w zakresie nieuregulowanym w ustawie, mają zastosowanie



W świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych występują dwa rodzaje postępowań sprawdzających: **zwykłe i poszerzone**. Pierwsze z nich przeprowadza się przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli "poufne". Z kolei postępowanie poszerzone należy przeprowadzić wobec pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz kandydatów na te stanowiska, kierowników jednostek organizacyjnych, w których są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli "poufne" lub wyższej, osób ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską oraz przy stanowiskach i pracach związanych z dostępem do informacji niejawnych o klauzuli "tajne" lub "ściśle tajne". Przeprowadzenie tych procedur oznacza konieczność pozyskania przez prowadzącego wiedzy niezbędnej do ustalenie rękopisem zachowania tajemnicy, co wiąże się koniecznością ingerencji w prywatność sprawdzanej osoby.

Zwykłe postępowanie sprawdzające jest wszczynane na polecenie kierownika jednostki organizacyjnej. W obrocie prawnym brak jest wzoru takiego polecenia, jednak w doktrynie<sup>496</sup> przyjmuje się, że powinno ono co najmniej zawierać:

1. nazwę i adres jednostki organizacyjnej
2. datę i miejsce wydania
3. podstawę prawną
4. imię i nazwisko osoby sprawdzanej
5. stanowisko osoby sprawdzanej
6. określenie i data ważności poprzedniego poświadczenia, o ile było wydane
7. podpis wydającego polecenie oraz jego pieczętka imienna z podaniem stanowiska
8. do polecenia dołączana jest ankieta bezpieczeństwa osobowego.

Poszerzone postępowanie sprawdzające wszczyna się na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsadzenia stanowiska. Podobnie jak w przypadku postępowania zwykłego, integralną częścią wniosku jest ankieta bezpieczeństwa osobowego.

### 3.1.1. Podmioty prowadzące postępowanie sprawdzające

Podmiotami uprawnionym do przeprowadzenia<sup>497</sup> postępowania są ( w zależności od ich rodzaju) **pełnomocnik ochrony**, który przeprowadza **zwykłe postępowanie** sprawdzają-

ce na pisemne polecenie kierownika jednostki organizacyjnej oraz ABW albo SKW, które przeprowadzają **poszerzone postępowania** sprawdzające:

przepisy: art. 6-8, art. 12, art. 14-16, art. 24 § 1 pkt 1-6 i § 2-4, art. 26 § 1, art. 28, art. 29, art. 30 § 1-3, art. 35 § 1, art. 39, art. 41-47, art. 50, art. 55, art. 57-60, art. 61 § 3 i 4, art. 63 § 4, art. 64, art. 65, art. 72, art. 75 § 1, art. 77 § 1, art. 97 § 1 pkt 4 i § 2, art. 98, art. 101, art. 103, art. 104, art. 105 § 2, art. 107, art. 109 § 1, art. 112, art. 113 § 1, art. 125 § 1, art. 156-158 oraz art. 217 ustawy z dnia 14 czerwca 1960 r. - Kodeks postępowania administracyjnego (Dz. U. z 2000 r. Nr 98, poz. 1071, z późn. zm.).

<sup>496</sup> P.Theim, Bezpieczeństwo osobowe w ochronie informacji niejawnych, Wrocław 2011, s.34.

<sup>497</sup> A. Ziółkowska Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym..., s.639.

1) na pisemny wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska lub zlecenia prac;

2) wobec funkcjonariuszy, żołnierzy

rzy i pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy w ABW albo SKW;

3) wobec osób wykonujących czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie tych czynności na rzecz ABW albo SKW.

Z treści przepisów u.i.n. wynika, że **ABW** jest właściwe do przeprowadzenia poszerzonego postępowania sprawdzającego w stosunku do: Szefa SKW, Szefa Agencji Wywiadu, Szefa CBA, Szefa BOR, Komendanta Głównego Policji, Dyrektora Generalnego Służby Więziennej, Komendanta Głównego Straży Granicznej oraz osób przewidzianych na te stanowiska; 2) pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz osób przewidzianych na te stanowiska w SKW, AW, CBA, BOR, Policji, Służbie Więziennej oraz Straży Granicznej. Z kolei **SKW** przeprowadza poszerzone postępowania sprawdzające wobec: Szefa ABW, Szefa Służby Wywiadu Wojskowego, Komendanta Głównego Żandarmerii Wojskowej oraz osób przewidzianych na te stanowiska a także pełnomocników ochrony, zastępców pełnomocników ochrony oraz osób przewidzianych na te stanowiska w ABW, SWW oraz Żandarmerii Wojskowej.

Do kręgu podmiotów uprawnionych do przeprowadzenia m.in. postępowania sprawdzającego mogą należeć także jeszcze inne podmioty – AW, CBA, BOR, Policja, Służba Więzienna, SWW, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa, które są właściwe do przeprowadzenia samodzielnego postępowania sprawdzającego w odniesieniu do: własnych funkcjonariuszy, żołnierzy i pracowników oraz osób ubiegających się o przyjęcie do służby lub pracy, osób wykonujących na ich rzecz czynności zlecone lub ubiegających się o wykonywanie tych czynności.

Ponieważ postępowanie sprawdzające toczy się, co do zasady, według przepisów właściwych dla ogólnego postępowania administracyjnego, dlatego znajdują tu zastosowanie przepisy dotyczące wyłączenia pracownika, ujęte w art.24 k.p.a. Oznacza to, że pełnomocnik ochrony lub funkcjonariusz podlega wyłączeniu zarówno *ex lege* jak i na wniosek. Dzięki temu odesłaniu systemowemu, ustawodawca zagwarantował bezstronność procedury badającej rękojmię zachowania tajemnicy, chroniąc pośrednio prywatność strony postępowania sprawdzającego.

### 3.2. Zakres podmiotowy postępowania sprawdzającego

Podmiotem, którego dotyczy postępowanie<sup>498</sup> jest osoba, dla której dostęp do informacji niejawnych jest niezbędny ze względu na wykonywaną przez niego pracę lub pełnienie służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywanie czynności zleconych. Podmiot taki jest stroną postępowania w rozumieniu art.28 k.p.a., a zatem posiada interes prawny lub obowiązek w toczącej się procedurze sprawdzającej. *Ratio legis* tego rozwiązania prawnego jest wyposażenie sprawdzanego, w ograniczonym zakresie, w wachlarz środków prawnych umożliwiających ochronę jego praw.

Jak wskazano już wyżej, dostęp do informacji niejawnych jest co do zasady uwarunkowany pozytywnym zakończeniem procedury sprawdzającej. Od zasady tej ustawodawca przewidział jednak wyjątki. Nie przeprowa-  
dza się postępowania sprawdzają-

<sup>498</sup> Ibidem, s.640.

cego, jeżeli osoba, której ma ono dotyczyć, przedstawi poświadczenie bezpieczeństwa odpowiednie do wymaganej klauzuli tajności. Dodatkowo enumeratywny katalog podmiotów wobec których nie znajduje zastosowania procedura sprawdzająca został w art.34 ust. 10 u.i.n.<sup>499</sup>.

### 3.3. Zakres przedmiotowy postępowania sprawdzającego

Postępowanie sprawdzające<sup>500</sup> należy obok postępowań kontrolnych do katalogu instrumentów tworzących tzw. system bezpieczeństwa osobowego. Jak podkreśla się w doktrynie jest to zatem „(...) szereg przedsięwzięć sprawdzeniowych, szkoleniowych i kontrolnych dotyczących osób, którym udziela się dostępu do informacji niejawnych”<sup>501</sup>. Toczy się ono z uwzględnieniem następujących zasad jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego: **zasady praworządności** (która dla postępowania sprawdzającego oznacza nakaz działania w granicach i na podstawie przepisu prawnego, czyli podmiot nie może żądać od poddanego temu postępowaniu więcej informacji czy danych niż wynikałoby to z konieczności określonej prawnie), **zasady prawdy obiektywnej**<sup>502</sup> (prowadzący postępowanie powinien podając wszelkie, prawem dopuszczalne, działania w celu ustalenia rzeczywistego stanu faktycznego, który w tym przypadku da podstawę do ustalenia rękojmi zachowania tajemnicy), **zasady pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa** (poprzez np. zagwarantowanie bezstronności podmiotów prowadzących postępowanie), **zasady pisemności** (co potwierdza art.24 ust. 6 u.i.n., stanowiący iż „wszystkie czynności przeprowadzone w toku postępowań sprawdzających muszą być rzetelnie udokumentowane”), **zasady szybkości** (u.i.n. wprowadza maksymalny termin trwania postępowań sprawdzających w art.24 ust. 6 *in fine* tj. czynności sprawdzające powinny być zakończone przed upływem 3 miesięcy od dnia złożenia do pełnomocnika ochrony wypełnionej ankiety, lub złożenia wniosku o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego wraz z wypełnioną ankietą), **zasady dwuin-**

**499.** postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się w stosunku do: Prezydenta RP oraz osoby wybranej na ten urząd; Marszałka Sejmu; Marszałka Senatu; Prezesa Rady Ministrów; członka Rady Ministrów; Prezesa NBP; Prezesa NIK; Rzecznika Praw Obywatelskich; Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych; członka Rady Polityki Pieniężnej; członka Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji; Prezesa IPN - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu; Szefa Kancelarii: Prezydenta RP, Sejmu, Senatu i Prezesa Rady Ministrów; posła i senatora; sędziego sądu powszechnego i sądu wojskowego, SN, sądów administracyjnych i NSA, a także TS i TK, ławnika sądu powszechnego i ławnika sądu wojskowego oraz prokuratora i asesora prokuratury pełniące go czynności prokuratorskie.

**500.** A. Ziółkowska, Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym..., s.641.

**501.** B.Jakubus, M.Ryszkowski, Ochrona informacji niejawnych, Warszawa 2001, s.53.

**502.** Szerzej na temat znaczenia zasady prawdy obiektywnej i skutków jej naruszenia, zob. A.Ziółkowska, Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Sam. Teryt. Nr 9/2009, s. 62-73.

Szefa ABW lub Szefa SKW) oraz **zasady trwałości decyzji a także sądowej kontroli rozstrzygnięć** (sprawowanej przez sądy administracyjne rozpatrujące skargę na posiedzeniu niejawnym). Oparcie procedury sprawdzającej o wskazane kardynalne zasady jurysdykcyjnego postępowania administracyjnego ma istotne znaczenie dla sprawdzanego także w kontekście ochrony jego sfery szeroko rozumianej prywatności, gdyż daje choćby gwarancje konieczności wyjawienia tylko takich informacji z życia prywatnego, które zostały prze-

widziane przez ustawodawcę, z kolei nakaz zachowania zasady pisemności pozwala na skuteczną kontrolę procedury sprawdzającej zarówno instancyjną jak i sądową.

Procedura sprawdzająca uruchamiana jest na skutek złożenia wypełnionej ankiety. Ankieta bezpieczeństwa osobowego osobiście wypełnia osoba, której dotyczy postępowanie sprawdzające. Już na tym etapie dochodzi do większej lub mniejszej ingerencji w sferę prywatności sprawdzanego podmiotu<sup>503</sup>.

Informacje konieczne do wyjawienia w ankiecie bezpieczeństwa osobowego można podzielić na 7 kategorii<sup>504</sup>: 1. *podstawowe dane o osobie sprawdzanej* (takie jak m.in.: imię, nazwisko, data i miejsce urodzenia, informacje dotyczące zameldowania i zatrudnienia), 2. *podstawowe dane dotyczące członków rodziny i współmieszkańców* (m.in.: dane współmałżonka lub partnera życiowego, informacje o rodzicach, rodzeństwie, dzieciach – w tym ich numery PESEL, miejsce zatrudnienia i zamieszkania, a także informacje o współmieszkańcach – tu oprócz powyższych m.in. czy posiadają dostęp do informacji niejawnych, wykształcenie, przynależność do partii politycznych i stowarzyszeń, adresy zamieszkania po ukończeniu 18 r.ż. trwające dłużej niż 30 dni), 3. *przebieg pracy zawodowej i życia osobistego po ukończeniu 18 r.ż.* (w zakresie podanym wyżej w odniesieniu do współmieszkańców), 4. *bezpieczeństwo* (m.in. informacje o współpracy ze służbami bezpieczeństwa w latach 1944-1990, karalność, która nie uległa zatarciu, zainteresowanie osobą sprawdzaną, członkami rodziny przez zagraniczne służby specjalne, pobyt osoby sprawdzanej i osób jej najbliższych za granicą po ukończeniu 18 r.ż. powyżej 30 dni, utrzymywanie przez osobę sprawdzaną, małżonka lub partnera kontaktów z obywatelami państw obcych – w ciągu ostatnich 20 lat), 5. *zdrowie* (m.in. informacje o leczeniu odwykowym, przypadki spożywania alkoholu w ilościach powodujących utratę świadomości, choroby psychiczne, zażywanie środków odurzających lub psychotropowych), 6. *sytuacja majątkowa* (np. dane o posiadanych rachunkach bankowych z podaniem nazwy i adresu banku oraz numeru konta, zadłużenia i inne zobowiązania finansowe z podaniem podstawy zadłużenia, wysokości raty i przewidywanej daty spłaty, problemy związanego z grammi hazardowymi osoby sprawdzanej i osoby z którą prowadzi wspólne gospodarstwo domowe, ruchomości, których wartość przekracza 20.000 zł, wysokość wynagrodzenia i inne dochody miesięczne, posiadane akcje), 7. *informacje o osobach trzecich, z którymi można przeprowadzić rozmowę*, w celu pozyskania innych informacji, które mogą mieć znaczenie dla ustalenia rękojmi zachowania tajemnicy. Ankieta kończy się oświadczeniem o osobistym wypełnieniu ankiety i świadomości odpowiedzialności za składanie fałszywych zeznań. Niezbędne jest osobiste podpisanie ankiety.

Dla poprawności postępowania sprawdzającego istotne znaczenia ma pisemna zgoda osoby, której to postępowanie dotyczy.

Wyrażając zgodę „osoba sprawdzana akceptuje tym samym głęboką ingerencję w jej życie prywatne, obejmującą również przetwarzanie danych osobowych”<sup>505</sup>. Brak zgody, w sytuacji gdy warunkiem zatrudnienia jest uzyskanie poświadczenia bezpieczeństwa, skut-

**503.** Należy podkreślić, iż zakres ingerencji przewidziany w rodzimej ustawie jest szerszy niż w innych krajach, w podobnych procedurach opartych o identyczne standardy- szerzej zob. M.Mróz, Standardy ochrony informacji ośbistych w postępowaniu sprawdzającym wobec osób mających dostęp do informacji niejawnych, Raport nr 170, luty, Kancelaria Sejmu RP, Biuro studiów i eksper-tyz, Warszawa 2000r., cyt. za S.Zalewski, Dylematy ochrony informacji niejawnych, Katowice 2009, s.63.

**504.** P.Theim, Bezpieczeństwo osobowe w ochronie ..., Wrocław 2011, s.36-38.

kuje pozostawieniem bez rozpoznania podania o zatrudnienie z jednej strony, a z drugiej może powodować umorzenie postępowania. Dla ubiegającego się o pracę związaną z kontaktem z informacjami niejawnymi, gdy dostęp ten miał następować przy okazji innych czynności, także gdy miał mieć styczność z informacjami z klauzulą zastrzeżone może nie zamykać drogi do zatrudnienia<sup>506</sup>. Zgoda podmiotu sprawdzanego może zostać w każdym czasie wycofana, co poniekąd stanowi wyraz swoistej kontroli tego podmiotu nad informacjami odnoszącymi się do sfery prywatności niezbędnych do wydania poświadczenia bezpieczeństwa.

W świetle art. 24 ust. 10 u.i.n. ankieta po wypełnieniu stanowi tajemnicę prawnie chronioną i podlega ochronie przewidzianej dla informacji niejawnych o klauzuli tajności "poufne" w przypadku poszerzonego postępowania sprawdzającego lub "zastrzeżone" w przypadku zwykłego postępowania sprawdzającego. *Ratio legis* tego rozwiązania jest uniemożliwienie dostępu zebranych w toku procedury sprawdzającej informacji bardziej lub mniej głęboko ingerujących w życie prywatne i płaszczyznę intymności sprawdzanego podmiotu oraz osób trzecich z nim związanych.

**Celem postępowania sprawdzającego** jest ustalenie, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy o której mowa w art.4 ust.1 u.i.n.<sup>507</sup>. Dostęp do informacji niejawnych jest podyktowany koniecznością wykonywania pracy, pełnieniem służby lub wykonywaniem czynności zleconych. W konsekwencji oznacza to, że cezura dostępu do informacji niejawnych ma zarówno charakter podmiotowy jak i przedmiotowy.

Ustawa o ochronie informacji niejawnych podaje legalną definicję rękojmi, przez którą należy rozumieć „zdolność osoby do spełnienia ustawowych wymogów dla zapewnienia ochrony informacji niejawnych przed ich nieuprawnionym ujawnieniem, stwierdzona w wyniku przeprowadzenia postępowania sprawdzającego” (art.2 pkt.2 u.i.n.). Przyjęcie takiej konstrukcji budzi pewne wątpliwości, zwłaszcza jeżeli chodzi o ostatnią część definicji, gdyż jak wyżej wskazano, ustawodawca przewidział pewien krąg podmiotów wobec których nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego. W związku z tym zasadne wydaje się być pytanie na jakiej podstawie stwierdzać się będzie czy osoby takie dają rękojmię zachowania tajemnicy<sup>508</sup>. Wydaje się, że w tym przypadku należy zgłosić postulat *de lege ferenda* dodania do treści art. 4 ust.1, z wyjątkiem podmiotów, o których mowa w art.34.ust.10 u.i.n.

Zgodnie z dyspozycją art.24 ust. 2 u.i.n. w toku postępowania sprawdzającego ustala się, czy istnieją uzasadnione wątpliwości dotyczące: uczestnictwa, współpracy lub popierania przez osobę sprawdzaną działalności szpiegowskiej, terrorystycznej, sabotażowej albo innej

wymierzonej przeciwko RP; zagrożenia osoby sprawdzanej ze strony obcych służb specjalnych w postaci prób werbunku lub nawiązania z nią kontaktu; przestrzegania porządku konstytucyjnego RP, a przede wszystkim, czy osoba sprawdzana uczestniczyła lub uczestniczy w działalności partii politycznych lub innych or-

**505.** T.Szewc, Ochrona informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2007, s.146.

**506.** Szerzej na ten temat zob.: J. Borowicz, Przetwarzanie informacji niejawnych w stosunkach pracy, Praca i Zabezpieczenie Społeczne Nr 7/2011, s.23-33.

**507.** Art. 4. 1.u.i.n. Informacje niejawne mogą być udostępnione wyłącznie osobie dającej rękojmię zachowania tajemnicy i tylko w zakresie niezbędnym do wykonywania przez nią pracy lub pełnienia służby na zajmowanym stanowisku albo wykonywania czynności zleconych.

**508.** P.Theim, Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa osobowego (w:) red. M.Gajos, Ochrona informacji... 2010, s.174.

ganizacji, albo współpracowała lub współpracuje z takimi partiami lub organizacjami; ukrywania lub świadomego niezgodnego z prawdą podawania w ankiecie bezpieczeństwa osobowego lub postępowaniu sprawdzającym przez osobę sprawdzaną informacji mających znaczenie dla ochrony informacji niejawnych; wystąpienia związanych z osobą sprawdzaną okoliczności powodujących ryzyko jej podatności na szantaż lub wywieranie presji; niewłaściwego postępowania z informacjami niejawnymi, ze skutkami o których mowa w pkt.6 a-d wymienionego wyżej przepisu. W toku zaś poszerzonego postępowania sprawdzającego ustala się ponadto, czy istnieją wątpliwości dotyczące poziomu życia osoby sprawdzanej wyraźnie przewyższającego uzyskiwane przez nią dochody; informacji o chorobie psychicznej lub innych zakłóceniach czynności psychicznych ograniczających sprawność umysłową i mogących negatywnie wpłynąć na zdolność osoby sprawdzanej do wykonywania prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych (w tym przypadku konieczna będzie opinia specjalisty); uzależnienia od alkoholu, środków odurzających lub substancji psychotropowych.

Zakresem postępowania wyjaśniającego objęte są działania polegające na sprawdzeniu, w niezbędnym zakresie, w ewidencjach, rejestrach i kartotekach, w szczególności w Krajowym Rejestrze Karnym, danych zawartych w wypełnionej i podpisanej przez osobę sprawdzaną ankiecie, a także sprawdzenie innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy a także na sprawdzeniu na piśmie wniosek pełnomocnika ochrony przez ABW albo SKW, w ewidencjach i kartotekach niedostępnych powszechnie danych zawartych w ankiecie oraz innych informacji uzyskanych w toku postępowania sprawdzającego, w zakresie niezbędnym do ustalenia, czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy. W tym ostatnim przypadku ABW albo SKW ma prawo przeprowadzić rozmowę z osobą sprawdzaną w celu usunięcia nieścisłości lub sprzeczności zawartych w uzyskanych informacjach. W razie konieczności zwykle postępowanie sprawdzające obejmuje ponadto rozmowę z osobą sprawdzaną. Jeżeli w toku postępowania sprawdzającego zwykłego zaistnieją wątpliwości co do tego czy osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, organ prowadzący postępowanie sprawdzające zapewnia osobie sprawdzanej w trakcie wysłuchania możliwość osobistego ustosunkowania się do informacji wywołujących te wątpliwości. W tej sytuacji ustawodawca dopuszcza możliwość stawienia się na wysłuchanie ze swoim pełnomocnikiem.

Ze względu na skutek przeprowadzonego postępowania poszerzonego, jakim może być dostęp do informacji niejawnych opatrzonych najwyższymi klauzulami, zakresem tego postępowania, oprócz wyżej wskazanych, jest rozmowa z przełożonymi osoby sprawdzanej oraz z innymi osobami, przeprowadzenie wywiadu w miejscu zamieszkania osoby sprawdzanej, sprawdzenie stanu i obrotów na rachunku bankowym oraz zadłużenia osoby sprawdzanej, w szczególności wobec Skarbu Państwa. Zakres przedmiotowy tego postępowania sprawdzającego zezwala zatem na naruszenie tajemnicy bankowej, przy czym zakres takiej ingerencji jest już wątpliwy<sup>509</sup>. Również na potrzeby tej procedury dopuszcza się rozmowę z osobą sprawdzaną, a w razie wątpliwości co do rękojmi zachowania tajemnicy możliwość osobistego ustosunkowania się do informacji, także z udziałem pełnomocnika.

**509.** P. Bodyl-Szymala, Informacja niejawna a tajemnica bankowa, Rzeczposp. PCD 2010/11/25.

Jeżeli na skutek przeprowadzenia poszerzonego postępowania sprawdzającego ma nastąpić wydanie poświadczenia bezpieczeństwa uprawniającego do dostępu do informacji z klauzulą „ściśle tajne” wówczas postępowanie obejmuje także, jeżeli jest to konieczne w wyniku uzyskanych wcześniej informacji, rozmowę z trzema osobami wskazanymi przez osobę sprawdzaną w celu uzyskania innych informacji mogących mieć znaczenie dla oceny dawania rękojmi zachowania tajemnicy.

Istotą postępowania sprawdzającego jest ustalenie obrazu sprawdzanego podmiotu, z punktu widzenia wspomnianej wyżej rękojmi, co jest możliwe po przeprowadzeniu postępowania sprawdzającego oraz analizie ankiety bezpieczeństwa. Procedura zmierzająca do wydania poświadczenia bezpieczeństwa jest postępowaniem administracyjnym o charakterze hybrydowym, gdyż stosuje się w niej zarówno przepisy k.p.a. jak i u.i.n. Elementem odróżniającym to postępowanie od innych procedur administracyjnych jest „jego funkcja instrumentu bezpieczeństwa”<sup>510</sup>. Do pozostałych różnic należy np. brak zastosowania art.10 k.p.a., czyli nie znajduje tu zastosowania zasada czynnego udziału strony w postępowaniu, właściwa dla ogólnego postępowania administracyjnego. Ponadto w jego toku zbierane są informacje na temat osób trzecich, pozostających ze sprawdzanym w różnych relacjach, bez nie tylko ich zgody lecz nawet wiedzy. Jego cechą charakterystyczną jest szeroko stosowane uznanie administracyjne, a „stosowanie kryteriów oceny rękojmi zachowania tajemnicy, sposób dokumentowania faktów, przeprowadzanie czynności z udziałem strony, interpretacja zgromadzonej wiedzy – w dużym stopniu zależą od prowadzącego postępowanie”<sup>511</sup>. Uznanie administracyjne nie oznacza jednak dowolności działania lecz możliwość dokonania wyboru takiego rozwiązania, które wydaje się być optymalnym w konkretnym, ustalonym stanie faktycznym.

Akta zakończonych zwykłych postępowań, mogą być udostępnione do wglądu osobie sprawdzanej, z wyłączeniem danych dotyczących osób trzecich.

### 3.4. Przerwanie postępowania sprawdzającego

Przerwanie postępowania wyjaśniającego może nastąpić z powodu zaistnienia przesłanek przemijających, stanowiących podstawę do zawieszenia postępowania albo trwałych skutkujących jego umorzeniem.

Ustawodawca w art.27 ust.1 u.i.n. określił przesłanki **zawieszenia postępowania wyjaśniającego** do których zaliczył:

- 1) trwającą powyżej 30 dni chorobę osoby sprawdzanej, uniemożliwiającą skuteczne przeprowadzenie postępowania sprawdzającego;
- 2) wyjazd za granicę osoby sprawdzanej na okres przekraczający 30 dni;
- 3) gdy ocena dawania rękojmi zachowania tajemnicy zależy od uprzedniego rozstrzygnięcia zagadnienia przez inny organ, w szczególności w przypadku wszczęcia przeciwko osobie sprawdzanej postępowania karnego w sprawie o przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego lub umyślne przestępstwo skarbowe;
- 4) gdy przeprowadzenie skutecznego postępowania sprawdzającego nie jest możliwe z innych przyczyn niezależnych od organu je prowadzącego.

<sup>510</sup>. S.Zalewski, Dylematy postępowania sprawdzającego (w:) red. M.Gajos, Ochrona informacji, 2009, s.177.

<sup>511</sup>. Ibidem, s.179.

Przesłanki wskazane w pkt. 1, 2 i 4 mają charakter fakultatywny i podlegają ocenie organu. Zaś przesłanka określona w pkt.3 ma charakter obligatoryjny, gdyż wynik postępowania karnego może mieć istotny wpływ na wynik postępowania sprawdzającego.

**Zawieszenie postępowania następuje w formie postanowienia**, na które przysługuje zażalenie.

Zawieszone postępowanie sprawdzające zostaje podjęte, jeżeli:

- 1) ustąpiły przyczyny uzasadniające zawieszenie postępowania;
- 2) ujawniono okoliczności mogące stanowić podstawę do odmowy wydania poświadczenia bezpieczeństwa lub umorzenia postępowania sprawdzającego.

O zawieszeniu postępowania sprawdzającego oraz o jego podjęciu organ prowadzący postępowanie sprawdzające zawiadamia wnioskodawcę, pełnomocnika ochrony i osobę sprawdzaną.

**Umorzenie postępowania sprawdzającego** następuje w przypadku:

- 1) śmierci osoby sprawdzanej;
- 2) rezygnacji osoby sprawdzanej z ubiegania się o stanowisko albo zajmowania stanowiska lub wykonywania prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych;
- 3) odstąpienia przez kierownika jednostki organizacyjnej od zamiaru obsadzenia osoby sprawdzanej na stanowisku lub zlecenia jej prac, związanych z dostępem do informacji niejawnych;
- 4) gdy postępowanie z innej przyczyny stało się bezprzedmiotowe.

Wskazane przesłanki charakteryzują się dużą szczegółowością z wyjątkiem ostatniej. W doktrynie przyjmuje się, że postępowanie staje się bezprzedmiotowe podmiotowo jeżeli np. zostało wszczęte bez wniosku właściwej osoby albo nie było zgody osoby sprawdzanej<sup>512</sup>.

O umorzeniu postępowania sprawdzającego organ je prowadzący zawiadamia wnioskodawcę, pełnomocnika ochrony oraz, w przypadkach, o których mowa w ust. 1 pkt 2-4, osobę sprawdzaną.

**Umorzenie postępowania następuje w formie decyzji** od której przysługuje odwołanie do Prezesa Rady Ministrów.

### 3.5. Poświadczenie bezpieczeństwa

Ustalenie w toku postępowania sprawdzającego (**zwykłego lub poszerzonego**)<sup>513</sup> rękojmi zachowania tajemnicy skutkuje wydaniem poświadczenia bezpieczeństwa<sup>514</sup>. Rozstrzygnięcie to stanowi kwalifikowaną postać aktu administracyjnego i jest decyzją administracyjną w świetle art.107 k.p.a. Jak wskazuje dyspozycja art. 29 ust. 2 u.i.n. poświadczenie bezpieczeństwa powinno zawierać numer poświadczenia, podstawę prawną, wskazanie wnioskodawcy postępowania sprawdzającego, określenie organu, który przeprowadził postępowanie sprawdzające, datę i miejsce

<sup>512</sup> P.Theim, Bezpieczeństwo osobowe w ochronie ..., Wrocław 2011, s.51.

<sup>513</sup> A. Ziółkowska, Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym..., s.646.

<sup>514</sup> Wzór poświadczenia został określony w Rozporządzeniu Prezesa RM z dnia 28 grudnia 2010r. w sprawie wzorów poświadczeń bezpieczeństwa, Dz.U. z 2010r., Nr 258 poz.1752.



wystawienia, imię, nazwisko i datę urodzenia osoby sprawdzanej, określenie rodzaju przeprowadzonego postępowania sprawdzającego ze wskazaniem klauzuli tajności informacji niejawnych, do których osoba sprawdzana może mieć dostęp, stwierdzenie, że osoba sprawdzana daje rękojmię zachowania tajemnicy, termin ważności (w zależności od klauzuli informacji: 10 lat dla „poufnych”, 7 lat - dla „tajnych” i 5 lat - dla „ściśle tajnych”), imienną pieczęć i podpis upoważnionego funkcjonariusza ABW albo funkcjonariusza lub żołnierza SKW, albo pełnomocnika ochrony, który przeprowadził postępowanie sprawdzające. Wzór poświadczenia bezpieczeństwa został określony w Rozporządzeniu Prezesa RM z dnia 28 grudnia 2010r.<sup>515</sup> Zgodnie z paragrafem drugim tego aktu poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej, wydawane przez ABW albo SKW, sporządza się na papierze offsetowym w kolorze zielonym, formatu A4, z tłem rastrowanym i z tekstem o treści „Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego” albo „Służba Kontrwywiadu Wojskowego” - w zależności od tego, która służba przeprowadziła postępowanie sprawdzające. Z kolei poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” lub wyższej, wydawane przez służby, o których mowa w art. 23 ust. 5 ustawy (tj. **AW, CBA, Biuro Ochrony Rządu, Policja, Służba Więzienna, SWW, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa**), sporządza się na papierze offsetowym w **kolorze beżowym**, formatu A4, z tłem rastrowanym i z tekstem o treści stanowiącej pełną nazwę służby, która przeprowadziła postępowanie sprawdzające. Natomiast poświadczenia bezpieczeństwa **wydawane przez pełnomocników do spraw ochrony informacji niejawnych**, z wyjątkiem poświadczeń bezpieczeństwa wydawanych przez pełnomocników do spraw ochrony informacji niejawnych w służbach, o których mowa w art. 23 ust. 2 i 5 ustawy (czyli ABW albo SKW oraz AW, CBA, Biuro Ochrony Rządu, Policja, Służba Więzienna, SWW, Straż Graniczna oraz Żandarmeria Wojskowa), sporządza się na papierze w **kolorze białym**, formatu A4. Poświadczenie bezpieczeństwa upoważniające **do dostępu do informacji niejawnych organizacji międzynarodowych**, wydawane przez ABW albo SKW, sporządza się na papierze offsetowym w **kolorze niebieskim**, formatu A4, z tłem rastrowanym i z tekstem o treści „Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego” albo „Służba Kontrwywiadu Wojskowego” - w zależności od służby, która przeprowadziła postępowanie sprawdzające.

Uzyskanie **poświadczenia bezpieczeństwa** uprawniającego do dostępu do informacji niejawnych objętych klauzulą wyższą uprawnia także do dostępu do informacji objętych klauzulą niższą zgodnie z zasadą *a maiori ad maius*, jeśli bowiem ktoś jest uprawniony do czynienia czegoś więcej, to tym bardziej uprawniony jest też do czynienia czegoś mniej. Warto jednak podkreślić, iż w celu zagwarantowania bezpieczeństwa informacji niejawnych ważnym jest nie tylko otrzymanie poświadczenia bezpieczeństwa ale także odbycie szkolenia w zakresie ochrony tych informacji oraz szkoleń periodycznych **nie rzadziej niż co 5 lat**.

Co do zasady ABW i SKW prowadzą ewidencję osób uprawnionych na podstawie przepisów ustawy do dostępu do informacji niejawnych o klauzuli „poufne” i wyższej oraz ewidencję osób, którym odmówiono wydania poświadczenia bezpieczeństwa, a także osób, wobec

których podjęto decyzję o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa.

**515.** Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wzorów poświadczeń bezpieczeństwa z dnia 28 grudnia 2010 r., Dz.U. Nr 258, poz. 1752.

Nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego, jeżeli osoba, której ma ono dotyczyć, przedstawi poświadczenie bezpieczeństwa odpowiednie do wymaganej klauzuli tajności, z wyjątkiem poświadczeń bezpieczeństwa wydanych w wyniku przeprowadzenia postępowań sprawdzających, o których mowa w art. 23 ust. 5.

O zatrudnieniu na stanowisku, z którym może łączyć się dostęp do informacji niejawnych osoby, wobec której nie przeprowadza się postępowania sprawdzającego (zob. art. 34 ust. 1 u.i.n.), przedstawiającej odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa, kierownik jednostki organizacyjnej informuje w terminie 7 dni organ, który wydał poświadczenie bezpieczeństwa, oraz odpowiednio ABW lub SKW.

Jeżeli z ratyfikowanych przez Rzeczpospolitą Polską umów międzynarodowych wynika obowiązek dopuszczenia do informacji niejawnych obywateli obcych państw mających wykonywać w Rzeczypospolitej Polskiej pracę w interesie innego państwa lub organizacji międzynarodowej, postępowania sprawdzającego nie przeprowadza się.

Szczególne uprawnienia w zakresie udostępniania informacji niejawnej mają Szefowie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu lub Kancelarii Prezesa Rady Ministrów albo minister właściwy dla określonego działu administracji rządowej, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli lub kierownik urzędu centralnego, a w przypadku ich braku ABW albo SKW, którzy mogą:

- 1) w szczególnie uzasadnionych przypadkach wyrazić pisemną zgodę na jednorazowe udostępnienie określonych informacji niejawnych osobie nieposiadającej odpowiedniego poświadczenia bezpieczeństwa;
- 2) wyrazić pisemną zgodę na udostępnienie informacji niejawnych o klauzuli "tajne" lub "ściśle tajne" osobie, wobec której wszczęto poszerzone postępowanie sprawdzające.

Podobnie ekstraordynaryjny tryb został przewidziany w stanach nadzwyczajnych dla Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej lub Prezesa Rady Ministrów, gdyż każdy z nich w swoim zakresie, może wyrazić zgodę na odstąpienie od przeprowadzenia postępowania sprawdzającego.

W każdym z dwóch wyżej wskazanych przypadkach, kopię zgody na udostępnienie informacji niejawnych lub odstąpienie od przeprowadzenia postępowania sprawdzającego przekazuje się odpowiednio do ABW lub SKW.

Warto również zwrócić uwagę na możliwość wydania zgody na udostępnienie informacji niejawnych o klauzuli "poufne" osobie, wobec której wszczęto postępowanie sprawdzające, w formie pisemnej, przez kierownika jednostki organizacyjnej, w której ta osoba jest zatrudniona, pełni służbę lub wykonuje czynności zlecane.

### **3.5.1. Odmowa wydania poświadczenia bezpieczeństwa**

Odmowa wydania poświadczenia następuje w sytuacji nie usunięcia wątpliwości stanowiących przedmiot odpowiedniego postępowania sprawdzającego oraz jeżeli osoba sprawdzana została skazana prawomocnym wyrokiem na karę pozbawienia wolności za przestępstwo umyślne ścigane z oskarżenia publicznego, także popełnione za granicą, lub umyślne przestępstwo skarbowe, jeżeli czyn, za który nastąpiło skazanie, wywołuje wątpliwości, o których mowa w art. 24 ust. 2 i 3 u.i.n. (art. 30 ust. 2 u.i.n.). W doktrynie wskazuje się, że „informa-

cje, wskazujące na brak rękopisów zachowania tajemnicy, muszą być wiarygodne, pochodzić z kilku źródeł lub być potwierdzone odpowiednimi opiniami lub zaświadczeniami. Podstawą kwestionowania rękopisów zachowania tajemnicy może być zarówno jednorazowe dopuszczenie się przez osobę sprawdzaną poważnego naruszenia zasad lub popełnienie przestępstwa, jak i wielokrotne powtarzanie się nawet drobnych naruszeń przepisów i zasad<sup>516</sup>. Przesłankami wydania decyzji odmownej może być:

- świadome ukrywanie informacji lub podawanie informacji nieprawdziwych w czasie postępowania sprawdzającego,
- dotychczasowe niewłaściwe postępowanie z informacjami niejawnymi,
- popieranie, uczestniczenie lub współpraca w działalności wymierzonej przeciw RP,
- podatność na szantaż lub wywieranie presji,
- zainteresowanie osobą ze strony obcych służb specjalnych<sup>517</sup>

**Decyzja o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa** powinna zawierać:

- 1) podstawę prawną oraz uzasadnienie faktyczne i prawne;
- 2) wskazanie wnioskodawcy postępowania sprawdzającego;
- 3) określenie organu, który przeprowadził postępowanie sprawdzające;
- 4) datę i miejsce wydania;
- 5) imię, nazwisko i datę urodzenia osoby sprawdzanej;
- 6) określenie rodzaju przeprowadzonego postępowania sprawdzającego, ze wskazaniem klauzuli informacji niejawnych, do których osoba sprawdzana miała mieć dostęp;
- 7) stwierdzenie, że osoba sprawdzana nie daje rękopisów zachowania tajemnicy;
- 8) imienną pieczęć i podpis upoważnionego funkcjonariusza ABW albo funkcjonariusza lub żołnierza SKW, albo pełnomocnika ochrony, który przeprowadził postępowanie sprawdzające;
- 9) pouczenie o dopuszczalności i terminie wniesienia odwołania odpowiednio do Prezesa Rady Ministrów albo Szefa ABW lub Szefa SKW.

Jednakże uzasadnienie faktyczne w części zawierającej informacje niejawne podlega ochronie na zasadach określonych w u.i.n.

Po zakończeniu postępowania sprawdzającego z wynikiem negatywnym organ prowadzący postępowanie wydaje decyzję o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa i doręcza ją osobie sprawdzanej, zawiadamiając o tym wnioskodawcę oraz pełnomocnika ochrony. Osoba uprawniona do obsady stanowiska jest obowiązana, niezwłocznie po otrzymaniu zawiadomienia o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa w zakresie dostępu do informacji niejawnych, uniemożliwić dostęp do informacji niejawnych osobie, której odmowa dotyczy, z zastrzeżeniem art. 21 ust. 4, co oznacza, że dopuszczenie do pracy lub pełnienia służby na stanowiskach albo zlecenie prac, związanych z dostępem danej osoby do informacji niejawnych o klauzuli "zastrzeżone" może nastąpić po:

**516.** M.Bożek, I.Stankowska, S.Zalewski, Ochrona informacji niejawnych, Warszawa 2002, s.78, cyt. za S.Zalewski, Dylematy postępowania sprawdzającego (w:) red. M.Gajos, Ochrona informacji..., 2009, s.184.

**517.** P.Theim, Bezpieczeństwo osobowe w ochronie ..., Wrocław 2011, s.49.

- 1) pisemnym upoważnieniu przez kierownika jednostki organizacyjnej, jeżeli nie posiada ona poświadczenia bezpieczeństwa;
- 2) odbyciu szkolenia w zakresie ochrony informacji niejawnych.

Ponowne przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego wobec osoby, której wydano decyzję odmawiającą wydania poświadczenia możliwe jest **po upływie roku od daty wydania** takiego aktu (art.30 ust.7 u.i.n.)<sup>518</sup>.

Co prawda w orzecznictwie sądowym dominuje pogląd, zgodnie z którym pracownikowi należy niezwłocznie po otrzymaniu informacji o odmowie poświadczenia bezpieczeństwa uniemożliwić dostęp do informacji niejawnych, to jednak rozwiązanie stosunku pracy może nastąpić dopiero po uprawomocnieniu się decyzji odmownej<sup>519</sup>.

### 3.6. Kolejne i kontrolne postępowanie wyjaśniające

Procedurę **kolejnego postępowania sprawdzającego** reguluje art.32 u.i.n. Zgodnie z jego dyspozycją na piśmie wniosek kierownika jednostki organizacyjnej lub osoby uprawnionej do obsady stanowiska, złożony **co najmniej na 6 miesięcy przed upływem terminu** ważności poświadczenia bezpieczeństwa, właściwy organ przeprowadza kolejne postępowanie sprawdzające. Kolejne postępowanie sprawdzające powinno być zakończone przed upływem terminu ważności poświadczenia bezpieczeństwa. Jeżeli wobec osoby posiadającej ważne poświadczenie bezpieczeństwa, wydane przez ABW, SKW, AW lub SWW, zostanie skierowany wniosek o przeprowadzenie postępowania sprawdzającego w celu wydania poświadczenia bezpieczeństwa organizacji międzynarodowej, wypełnienie ankiety nie jest wymagane, a poświadczenie bezpieczeństwa organizacji międzynarodowej jest wydawane jedynie na okres ważności posiadanego przez tę osobę poświadczenia bezpieczeństwa.

**Kontrolne postępowanie sprawdzające** prowadzone jest w przypadku gdy o osobie, której wydano poświadczenie bezpieczeństwa, zostaną ujawnione nowe informacje wskazujące, że nie daje ona rękojmi zachowania tajemnicy, przeprowadza się kontrolne postępowanie sprawdzające. Nowymi okolicznościami uzasadniającymi kontrolne postępowanie sprawdzające mogą być informacje o nadużywaniu alkoholu, narkotyków, środków psychotropowych przez osobę sprawdzaną, ujawnienie faktów, które osoba sprawdzana zataiła w postępowaniu sprawdzającym<sup>520</sup>. Osoba sprawdzana nie wypełnia nowej ankiety dla celów tego postępowania. Co do zasady postępowanie to prowadzone jest przez organ właściwy do przeprowadzenia kolejnego postępowania sprawdzającego, chyba że chodzi o uzasadnione względami bezpieczeństwa państwa kontrolne postępowanie sprawdzające wówczas może zostać ono przeprowadzone przez ABW albo SKW.

O wszczęciu kontrolnego postępowania sprawdzającego zawiadamia się:

- 1) kierownika jednostki organizacyjnej lub osobę uprawnioną do obsady stanowiska;
- 2) pełnomocnika ochrony w jednostce organizacyjnej;
- 3) osobę sprawdzaną.

Po otrzymaniu zawiadomienia o wszczęciu kontrolnego postępowania sprawdzającego kierownik jednostki organizacyjnej lub osoba uprawniona do obsady stanowiska uniemożliwia osobie sprawdzanej dostęp do informacji niejawnych.

**518.** Na temat niezasadności tego przepisu zob. P.Szudlarek, Ustawa o ochronie informacji niejawnych a prawa obywatela, PiP nr 7/2000, s.65.

**519.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 czerwca 2006, II SA/Wa 1154/06, Lex, nr 328549.

**520.** P.Theim, Bezpieczeństwo osobowe w ochronie..., Wrocław 2011, s.53.

Wszystkie czynności przeprowadzone w toku kontrolnych postępowań sprawdzających muszą być rzetelnie udokumentowane i powinny być zakończone przed upływem **6 miesięcy** od dnia wszczęcia postępowania. W szczególnie uzasadnionych przypadkach niezakończenia kontrolnego postępowania sprawdzającego organ prowadzący postępowanie jednoznaczowo przedłuża je o kolejne 6 miesięcy.

**Kontrolne postępowanie sprawdzające kończy się:**

- 1) **decyzją** o cofnięciu poświadczenia bezpieczeństwa;
- 2) **poinformowaniem** osób wymienionych w ust. 6 art.33 u.i.n. o braku zastrzeżeń w stosunku do osoby, którą objęto kontrolnym postępowaniem sprawdzającym, z jednoczesnym potwierdzeniem dalszej jej zdolności do zachowania tajemnicy w zakresie określonym w posiadanym przez nią poświadczeniu bezpieczeństwa;
- 3) **decyzją** o umorzeniu postępowania, w przypadku gdy postępowanie to nie zostanie zakończone przed upływem 12 miesięcy od dnia jego wszczęcia.

### **3.7. Dostęp do informacji niejawnych bez postępowania sprawdzającego**

Ustawodawca enumeratywnie wskazał podmioty wobec których nie przeprowadza się postępowań sprawdzających. Są to:

- 1) Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej oraz osoby wybranej na ten urząd;
- 2) Marszałek Sejmu;
- 3) Marszałek Senatu;
- 4) Prezes Rady Ministrów;
- 5) członek Rady Ministrów;
- 6) Prezes Narodowego Banku Polskiego;
- 7) Prezes Najwyższej Izby Kontroli;
- 8) Rzecznik Praw Obywatelskich;
- 9) Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych;
- 10) członek Rady Polityki Pieniężnej;
- 11) członek Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji;
- 12) Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu;
- 13) Szef Kancelarii: Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu, Senatu i Prezesa Rady Ministrów;
- 14) poseł i senator;
- 15) sędzia sądu powszechnego i sądu wojskowego, Sądu Najwyższego, sądów administracyjnych i Naczelnego Sądu Administracyjnego, a także Trybunału Stanu i Trybunału Konstytucyjnego, ławnika sądu powszechnego i ławnika sądu wojskowego oraz prokuratora i asesora prokuratury pełniącego czynności prokuratorskie.

Prezydent Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów oraz Marszałek Sejmu i Marszałek Senatu zapoznają się z przepisami o ochronie informacji niejawnych i składają oświadczenie o znajomości tych przepisów. Oświadczenie przechowuje się odpowiednio w Kancelariach Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, Sejmu albo Senatu.

Jednakże w stosunku do osób zajmujących lub kandydujących na stanowiska albo pełniących funkcje, wskazane w pkt 5-15, ubiegających się o dostęp do informacji niejawnych or-

organizacji międzynarodowych lub o dostęp, który ma wynikać z umowy międzynarodowej zawartej przez Rzeczpospolitą Polską, ABW albo SKW, przeprowadzają poszerzone postępowanie sprawdzające. Z wnioskiem o przeprowadzenie tego postępowania występuje osoba uprawniona do powołania na to stanowisko lub Marszałek Sejmu w stosunku do posłów lub jeżeli do powołania jest uprawniony Sejm albo Marszałek Senatu w stosunku do senatorów lub jeżeli do powołania jest uprawniony Senat.

Z kolei zaś w stosunku do kandydatów na stanowiska, wskazane w pkt 6-13, oraz wobec posłów lub senatorów, których obowiązki poselskie bądź senatorskie wymagają dostępu do informacji niejawnych o klauzuli "ściśle tajne", ABW przeprowadza poszerzone postępowanie sprawdzające. Z wnioskiem o przeprowadzenie tego postępowania występuje osoba uprawniona do powołania na to stanowisko lub Marszałek Sejmu w stosunku do posłów lub jeżeli do powołania jest uprawniony Sejm albo Marszałek Senatu w stosunku do senatorów lub jeżeli do powołania jest uprawniony Senat. Postępowanie sprawdzające, powinno być zakończone przed upływem 14 dni od dnia złożenia wniosku o przeprowadzenie tego postępowania wraz z wypełnioną ankietą.

W przypadku zakończenia postępowania sprawdzającego prowadzonego na wniosek Marszałka Sejmu albo Marszałka Senatu decyzją o odmowie wydania poświadczenia bezpieczeństwa, Prezes Rady Ministrów przedstawia informację o powodach tej decyzji odpowiednio Marszałkowi Sejmu lub Marszałkowi Senatu.

## 4. Kancelaria tajna

Zasady organizacji kancelarii tajnej zostały określone w rozdziale siódmym ustawy o ochronie informacji niejawnych. Kierownik jednostki organizacyjnej zobowiązany jest do ustalenia poziomu zagrożenia ujawnienia informacji i szacowania ryzyka z tym związanego. Rozporządzenie RM z dnia 7 grudnia 2011 r. reguluje organizację i funkcjonowanie kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych.

### 4.1. Utworzenie kancelarii tajnej

Obowiązek utworzenia kancelarii tajnej ciąży na kierowniku jednostki organizacyjnej, w której są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli "**tajne**" lub "**ściśle tajne**" i zatrudnia jej kierownika.

W przypadku uzasadnionym względami organizacyjnymi kierownik jednostki organizacyjnej może utworzyć więcej niż jedną kancelarię tajną. Kierownik jednostki organizacyjnej może wyrazić zgodę na przetwarzanie w kancelarii tajnej informacji niejawnych o klauzuli "poufne" lub "zastrzeżone". Ponadto w uzasadnionych przypadkach, za zgodą odpowiednio ABW lub SKW, można utworzyć kancelarię tajną obsługującą dwie lub więcej jednostek organizacyjnych.

Kierownik jednostki organizacyjnej informuje odpowiednio ABW lub SKW o utworzeniu lub likwidacji kancelarii tajnej, z określeniem klauzuli tajności przetwarzanych w niej informacji niejawnych.

Aktem tworzącym kancelarię tajną może być **zarządzenie albo statut lub regulamin organizacyjny**. Kancelaria tajna stanowi wyodrębnioną komórkę organizacyjną, wchodzącą

w skład pionu ochrony, w zakresie ochrony informacji niejawnych podległą pełnomocnikowi ochrony, obsługiwana przez pracowników pionu ochrony, odpowiedzialną za właściwe rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów uprawnionym osobom. Pełnomocnik ochrony jest uprawniony do sprawowania nad nią kontroli i nadzoru. Powinna być zlokalizowana w strefie bezpieczeństwa. W jej pomieszczeniach powinna być zorganizowana czytelnia.

Podległość, obsada i zasady finansowania takiej kancelarii określone są przez właściwych kierowników jednostek organizacyjnych.

## 4.2. Organizacja kancelarii tajnej

Zgodnie z Rozporządzeniem Rady Ministrów w sprawie organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych z dnia 7 grudnia 2011 r.<sup>521</sup> tworząc kancelarię tajną, zapewnia się spełnienie następujących wymagań w zakresie organizacji i funkcjonowania:

- 1) wyodrębnienie organizacyjne i lokalizacyjne;
- 2) sprawne i bezpieczne rejestrowanie, przechowywanie, obieg i wydawanie materiałów z klauzulami tajności umożliwiające w każdej chwili ustalenie, gdzie znajduje się zarejestrowany materiał oraz kto i kiedy się z tym materiałem zapoznał;
- 3) właściwa struktura organizacyjna uwzględniająca następujące elementy:
  - a) kancelarią kieruje kierownik kancelarii,
  - b) oddziałem kancelarii kieruje osoba wyznaczona przez pełnomocnika ochrony spośród pracowników pionu ochrony.

W celu realizacji wymogów rejestracji, przechowywania i obiegu materiałów prowadzi się następujące dzienniki ewidencji:

- 1) rejestr dzienników ewidencji i teczek,
- 2) dziennik ewidencyjny,
- 3) książkę doręczeń przesyłek miejscowych,
- 4) wykaz przesyłek nadanych,
- 5) rejestr wydanych przedmiotów służący do ewidencjonowania wydanych nośników informacji oraz innych przedmiotów.

Do podstawowych **zadań kierownika kancelarii**, w odniesieniu do materiałów podlegających rejestracji w kancelarii, należy:

- 1) bezpośredni nadzór nad obiegiem materiałów;
- 2) udostępnianie materiałów osobom do tego uprawnionym;
- 3) wydawanie materiałów osobom do tego uprawnionym, które zapewniają odpowiednie warunki do ich przechowywania;
- 4) egzekwowanie zwrotu materiałów;
- 5) kontrola przestrzegania właściwego oznaczania i rejestrowania materiałów w kancelarii oraz jednostce organizacyjnej;
- 6) nadzór nad pracą oddziałów kancelarii.

<sup>521</sup> Dz.U. Nr 276, poz. 1631 ze zm.

Celem działania i organizacji pracy kancelarii tajnej jest zapewnienie możliwości ustalenia w każdym okolicznościach, gdzie znajduje się materiał o klauzuli "tajne" lub "ściśle tajne" pozostający w dyspozycji jednostki organizacyjnej oraz kto z tym materiałem się zapoznał. Kancelaria tajna odmawia udostępnienia lub wydania materiału osobie nieuprawnionej. Kierownik jednostki organizacyjnej<sup>522</sup>, w której są przetwarzane informacje niejawne o klauzuli "poufne" lub wyższej, zatwierdza opracowaną przez pełnomocnika ochrony dokumentację określając poziom zagrożeń związanych z nieuprawnionym dostępem do informacji niejawnych lub ich utratą.

Ministrowie właściwi do spraw wewnętrznych, administracji publicznej, spraw zagranicznych<sup>523</sup>, finansów publicznych, budżetu i instytucji finansowych, Minister Obrony Narodowej, Minister Sprawiedliwości, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, Pierwszy Prezes Sądu Najwyższego, Prokurator Generalny, Szefowie Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sejmu, Senatu oraz Prezesa Rady Ministrów, Szef Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Szef Agencji Wywiadu, Szef Służby Kontrwywiadu Wojskowego, Szef Służby Wywiadu Wojskowego, Szef Centralnego Biura Antykorupcyjnego, Komendant Główny Policji, Komendant Główny Straży Granicznej, Szef Biura Ochrony Rządu, a także Prezes Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, określają, w drodze zarządzenia, każdy w zakresie swojego działania, szczególny sposób organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz komórek organizacyjnych sposób i tryb przetwarzania informacji niejawnych oraz dobór i stosowanie środków bezpieczeństwa fizycznego. W tych jednostkach organizacyjnych dopuszcza się organizowanie innych niż kancelaria tajna komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie materiałów niejawnych. W uzasadnionych przypadkach obowiązki pełnomocnika ochrony, z wyłączeniem prowadzenia postępowań sprawdzających, może przejąć kierownik tej komórki organizacyjnej.

Kierownik kancelarii lub inny upoważniony pracownik niezwłocznie rejestruje przyjęte materiały w odpowiednim dzienniku lub rejestrze. W przypadku każdego dokumentu o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” z chwilą jego udostępnienia zakłada się kartę zapoznania się z dokumentem, którą dołącza się do dokumentu. W przypadku zbioru dokumentów zakłada się jedną kartę zapoznania się z dokumentem. Kartę zapoznania się z dokumentem pozostawia się w jednostce organizacyjnej, w której została założona, i przechowuje się tak długo, jak dziennik ewidencyjny, w którym dokument został zarejestrowany. Kierownik kancelarii lub inny upoważniony pracownik przekazuje albo udostępnia zarejestrowane materiały adresatowi lub upoważnionej przez adresata osobie, za pokwitowaniem.

**522.** Np. Zarządzenie nr 19 Prezesa Wyższego Urzędu Górniczego z dnia 04 października 2013r., Dz.Urz.WUG z 2013 r. poz. 34 zmieniające zarządzenie w sprawie „Instrukcji dotyczącej sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych o klauzuli „zastrzeżone” w urzędach górniczych oraz zakresu i warunków stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w celu ich ochrony.

**523.** Zarządzenie nr 14 Ministra Spraw Zagranicznych z dnia 26 lipca 2013r., w sprawie szczególnego sposobu organizacji i funkcjonowania kancelarii tajnych oraz innych komórek organizacyjnych odpowiedzialnych za przetwarzanie materiałów niejawnych, sposobu i trybu przetwarzania informacji niejawnych oraz doboru i stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w Ministerstwie Spraw Zagranicznych oraz placówkach zagranicznych Dz.Urz. MSZ z 2013, poz.18.



### 4.3. Obieg dokumentów w kancelarii tajnej

Po otwarciu przesyłki kierownik kancelarii tajnej lub inny upoważniony pracownik komórki organizacyjnej, w której rejestrowane są materiały:

- 1) sprawdza**, czy zawartość przesyłki odpowiada wyszczególnionym na niej numerom ewidencyjnym;
- 2) ustala**, czy liczba stron lub innych jednostek miary materiałów oraz liczba załączników jest zgodna z liczbą oznaczoną na poszczególnych materiałach.

W przypadku stwierdzenia nieprawidłowości w wyniku czynności, kierownik kancelarii tajnej lub inny upoważniony pracownik komórki organizacyjnej, w której rejestrowane są materiały, sporządza protokół z otwarcia przesyłki, zawierający opis nieprawidłowości, w dwóch egzemplarzach, z których jeden przekazuje się do nadawcy, a drugi pozostawia u adresata.

**W kancelarii nie otwiera się przesyłek oznaczonych „do rąk własnych”.** W odpowiednim dzienniku lub rejestrze wpisuje się nadawcę, numer i datę wpływu przesyłki; w rubryce „Informacje uzupełniające/Uwagi” odnotowuje się, że przesyłka była oznaczona „do rąk własnych”. Na opakowaniu takich przesyłek wpisuje się datę wpływu i numer, pod którym zarejestrowano przesyłkę. Przesyłkę przekazuje się, za pokwitowaniem, bezpośrednio adresatowi, a w razie jego nieobecności - osobie przez niego pisemnie upoważnionej do odbioru. Po otwarciu przesyłki, oznaczonej „do rąk własnych” odbiorca przesyłki:

- 1) sprawdza, czy zawartość przesyłki odpowiada wyszczególnionym na niej numerom ewidencyjnym;
- 2) ustala, czy liczba stron lub innych jednostek miary materiałów oraz liczba załączników jest zgodna z liczbą oznaczoną na poszczególnych materiałach.

Z chwilą zwrotu do kancelarii takiej przesyłki, kierownik kancelarii lub inny upoważniony pracownik uzupełnia dane dotyczące przesyłki w odpowiednim dzienniku lub rejestrze.

Otrzymałą albo wysłaną przesyłkę bądź wytworzony dokument lub inny materiał rejestruje się w dzienniku ewidencji odpowiednio w kolejności otrzymania, wysłania lub wytworzenia.

**Rejestracji** dokonuje się atramentem lub tuszem w kolorze niebieskim lub czarnym. Zmian w dzienniku ewidencji dokonuje się kolorem czerwonym, umieszczając datę, imię i nazwisko oraz podpis osoby dokonującej zmiany. W przypadku anulowania pozycji w dzienniku ewidencji podaje się powód anulowania, umieszczając datę, imię i nazwisko oraz podpis osoby dokonującej anulowania. Anulowania pozycji w dzienniku ewidencji dokonuje się kolorem czerwonym. Zabrania się wycierania, zamazywania lub nadpisywania zapisów dokonanych w dziennikach ewidencji. W elektronicznych rejestrach dokumentów nie usuwa się zapisów ani nie dokonuje się zmian. W rejestrach tych zamieszcza się informacje o zmianach i skreśleniach.

Dokument, który nie jest przewidziany do dalszego wykorzystywania, o ile nie stanowi materiału archiwalnego, może zostać zniszczony, z zastrzeżeniem przepisów o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach. Dokument niszczy się w taki sposób, aby niemożliwe było całkowite lub częściowe odtworzenie jego treści. Po protokolarnym zniszczeniu dokumentu uzupełnia się rejestry, dzienniki i inne informacje dotyczące jego rejestracji.

W przypadku każdego dokumentu o klauzuli „ściśle tajne” lub „tajne” z chwilą jego udostępnienia zakłada się kartę zapoznania się z dokumentem, którą dołącza się do dokumentu. W przypadku zbioru dokumentów zakłada się jedną kartę zapoznania się z dokumentem. Kartę zapoznania się z dokumentem pozostawia się w jednostce organizacyjnej, w której została założona, i przechowuje się tak długo, jak dziennik ewidencyjny, w którym dokument został zarejestrowany. Kierownik kancelarii lub inny upoważniony pracownik przekazuje albo udostępnia zarejestrowane materiały adresatowi lub upoważnionej przez adresata osobie, za pokwitowaniem.

Wśród obowiązków pracowników kancelarii tajnej należy wskazać nadto na te związane z przygotowaniem materiałów do archiwizacji. Po upływie dwóch lat od czasu wytworzenia dokumentów, powinny być przekazane do archiwum zakładowego lub składnicy akt „spełniających wymogi bezpieczeństwa odpowiednie dla ich klauzuli tajności, jeżeli jednostka nimi dysponuje”<sup>524</sup>.

Jednostka organizacyjna, która wbrew obowiązkowi nie posiada kancelarii tajnej „nie może otrzymywać korespondencji niejawnnej z zewnątrz, nie może jej wytwarzać, a w konsekwencji – sprawnie funkcjonować na styku z innymi organami i instytucjami”<sup>525</sup>.

## 5. Środki bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnnych

Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 12 maja 2012r. określa środki bezpieczeństwa fizycznego stosowane do zabezpieczania informacji niejawnnych (Dz.U. z 2012 r. poz. 683). Zgodnie z jego postanowieniami w ramach systemu bezpieczeństwa fizycznego informacji niejawnnych stosuje się środki bezpieczeństwa fizycznego w celu zapewnienia poufności, integralności i dostępności tych informacji. W celu doboru adekwatnych środków bezpieczeństwa fizycznego określa się poziom zagrożeń związanych z utratą poufności, integralności lub dostępności informacji niejawnnych, zwany dalej „poziomem zagrożenia”. Poziom (**wysoki, średni albo niski**) określa się przed rozpoczęciem przetwarzania informacji niejawnnych, a także po każdej zmianie czynników, dla pomieszczenia lub obszaru, w którym są przetwarzane informacje niejawne. Określając poziom zagrożeń uwzględnia się:

- 1) zagrożenia naturalne, wynikające z działania sił przyrody lub awarii urządzeń;
- 2) zagrożenia związane zarówno z umyślnym, jak i nieumyślnym zachowaniem człowieka.

Tworzy się następujące strefy ochronne:

- 1) **strefę ochronną I** - obejmującą pomieszczenie lub obszar, w których informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej są przetwarzane w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia lub obszaru umożliwia uzyskanie bezpośredniego dostępu do tych informacji; pomieszczenie lub obszar spełniają następujące wymagania:
  - a) wyraźnie wskazana w planie ochrony najwyższa klauzula tajności przetwarzanych informacji niejawnnych,
  - b) wyraźnie określone i zabezpieczone granice,
  - c) wprowadzony system kontroli dostępu zezwalający na wstęp osób, które posiadają odpowied-

<sup>524</sup>. S.Matecki, Kancelaria tajna, Wspólnota Nr 3/ 2009, s.20.

<sup>525</sup>. Ibidem, s.18.

- nie uprawnienie do dostępu do informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby albo wykonywania czynności zleconych,
- d) w przypadku konieczności wstępu osób innych niż te, o których mowa w lit. c, przetwarzane informacje niejawne zabezpiecza się przed możliwością dostępu do nich tych innych osób oraz zapewnia się nadzór osoby uprawnionej lub równoważne mechanizmy kontrolne,
- e) wstęp możliwy jest wyłącznie ze strefy ochronnej;
- 2) **strefę ochronną II** - obejmującą pomieszczenie lub obszar, w którym informacje niejawne o klauzuli „poufne” lub wyższej są przetwarzane w taki sposób, że wstęp do tego pomieszczenia lub obszaru nie umożliwia uzyskania bezpośredniego dostępu do tych informacji; pomieszczenie lub obszar spełniają następujące wymagania:
- a) wyraźnie określone i zabezpieczone granice,
- b) wprowadzony system kontroli dostępu zezwalający na wstęp osób, które posiadają odpowiednie uprawnienie do dostępu do informacji niejawnych w zakresie niezbędnym do wykonywania pracy lub pełnienia służby albo wykonywania czynności zleconych,
- c) w przypadku konieczności wstępu osób innych niż te, o których mowa w lit. b, zapewnia się nadzór osoby uprawnionej lub równoważne mechanizmy kontrolne,
- d) wstęp możliwy jest wyłącznie ze strefy ochronnej;
- 3) **strefę ochronną III** - obejmującą pomieszczenie lub obszar wymagający wyraźnego określenia granic, w obrębie których jest możliwe kontrolowanie osób i pojazdów;
- 4) **specjalną strefę ochronną** - umiejscowioną w obrębie strefy ochronnej I lub strefy ochronnej II, chronioną przed podsłuchem, spełniającą dodatkowo następujące wymagania:
- a) strefę wyposaża się w system sygnalizacji włamania i napadu,
- b) strefa pozostaje zamknięta, gdy nikogo w niej nie ma,
- c) w przypadku posiedzenia niejawnego strefa jest chroniona przed wstępem osób nieupoważnionych do udziału w tym posiedzeniu,
- d) strefa podlega regularnym inspekcjom przeprowadzanym według zaleceń Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego albo Służby Kontrwywiadu Wojskowego, nie rzadziej niż raz w roku oraz po każdym nieuprawnionym wejściu do strefy lub podejrzeniu, że takie wejście mogło mieć miejsce,
- e) w strefie nie mogą znajdować się linie komunikacyjne, telefony, inne urządzenia komunikacyjne ani sprzęt elektryczny lub elektroniczny, których umieszczenie nie zostało zaakceptowane w sposób określony w procedurach bezpieczeństwa,

Klucze i kody dostępu do szaf, pomieszczeń lub obszarów, w których są przetwarzane informacje niejawne, mogą być udostępnione tylko tym osobom, którym posiadanie kluczy lub znajomość kodów są niezbędne do wykonywania obowiązków służbowych. Kody zmienia się co najmniej raz w roku, a także w przypadku:

- 1) każdej zmiany składu osób znających kod;
- 2) zaistnienia podejrzenia, że osoba nieuprawniona mogła poznać kod;
- 3) gdy zamek poddano konserwacji lub naprawie.

Informacje niejawne o klauzuli „**ściśle tajne**” przetwarza się w strefie ochronnej I lub w **strefie ochronnej II** i przechowuje się w szafie metalowej spełniającej co najmniej wymagania klasy odporności na włamanie S2, określone w Polskiej Normie PN-EN 14450 lub nowszej, lub w pomieszczeniu wzmocnionym, z zastosowaniem jednego z poniższych środków uzupełniających:

- 1) stała ochrona lub kontrola w nieregularnych odstępach czasu przez pracownika personelu bezpieczeństwa posiadającego odpowiednie poświadczenie bezpieczeństwa, w szczególności z wykorzystaniem systemu dozoru wizyjnego z obowiązkową rejestracją w rozdzielczości nie mniejszej niż 400 linii telewizyjnych i przechowywaniem zarejestrowanego zapisu przez czas nie krótszy niż 30 dni;
- 2) system sygnalizacji włamania i napadu obsługiwany przez personel bezpieczeństwa z wykorzystaniem systemu dozoru wizyjnego.

Informacje niejawne o klauzuli „**tajne**” przetwarza się w **strefie ochronnej I lub w strefie ochronnej II** i przechowuje się w szafie metalowej spełniającej co najmniej wymagania klasy odporności na włamanie S1, określone w Polskiej Normie PN-EN 14450 lub nowszej, lub w pomieszczeniu wzmocnionym.

Informacje niejawne o klauzuli „**poufne**”:

- 1) przetwarza się w strefie ochronnej I, II lub III;
- 2) przechowuje się w strefie ochronnej I lub w strefie ochronnej II w szafie metalowej lub w pomieszczeniu wzmocnionym.

Informacje niejawne o klauzuli „**zastrzeżone**” przetwarza się w pomieszczeniu lub obszarze wyposażonych w system kontroli dostępu i przechowuje się w szafie metalowej, pomieszczeniu wzmocnionym lub zamkniętym na klucz meblu biurowym.

Przetwarzanie informacji niejawnych o klauzuli „**poufne**” lub wyższej w systemach teleinformatycznych odbywa się w strefie ochronnej I lub w strefie ochronnej II, w warunkach uwzględniających wyniki procesu szacowania ryzyka.

Kierownik jednostki organizacyjnej zatwierdza **plan ochrony informacji niejawnych**, który zawiera:

- 1) opis stref ochronnych, pomieszczeń lub obszarów w tym określenie ich granic i wprowadzonego systemu kontroli dostępu;
- 2) procedury zarządzania uprawnieniami do wejścia, wyjścia i przebywania w strefach ochronnych;
- 3) opis zastosowanych środków bezpieczeństwa fizycznego uwzględniający certyfikaty;
- 4) procedury bezpieczeństwa dla strefy ochronnej I, strefy ochronnej II oraz specjalnej strefy ochronnej, określające w szczególności:
  - a) klauzule tajności informacji niejawnych przetwarzanych w strefie,
  - b) sposób sprawowania nadzoru przez osoby uprawnione w przypadku przebywania w strefie osób nieposiadających stałego upoważnienia do wstępu oraz sposób zabezpieczania przetwarzanych informacji niejawnych przed możliwością nieuprawnionego dostępu tych osób,

- c) w przypadku specjalnej strefy ochronnej, sposób akceptacji umieszczania linii komunikacyjnych, telefonów, innych urządzeń komunikacyjnych, sprzętu elektrycznego lub elektro-nicznego, znajdujących się w strefie;
- 5) procedury zarządzania kluczami i kodami dostępu do szaf, pomieszczeń lub obszarów, w których są przetwarzane informacje niejawne;
- 6) procedury reagowania osób odpowiedzialnych za ochronę informacji niejawnych oraz personelu bezpieczeństwa w przypadku zagrożenia utratą lub ujawnieniem informacji niejawnych;
- 7) plany awaryjne uwzględniające potrzebę ochrony informacji niejawnych w razie wystąpienia sytuacji szczególnych, w tym wprowadzenia stanów nadzwyczajnych, w celu zapobieżenia utracie poufności, integralności lub dostępności informacji niejawnych.

## 6. Kontrola przestrzegania stanu zabezpieczenia informacji niejawnych

Problematykę kontroli przestrzegania stanu zabezpieczenia informacji niejawnych reguluje Rozporządzenia Prezesa RM z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie przygotowania i przeprowadzania kontroli stanu zabezpieczenia informacji niejawnych wydane na podstawie delegacji zawartej w art. 12 ust. 6 ustawy z dnia 5 sierpnia 2010 r. o ochronie informacji niejawnych.

Zakresem przedmiotowego badania objęto:

- 1) badanie prawidłowości;
- 2) przetwarzania informacji niejawnych;
- 3) organizacji ochrony informacji niejawnych;
- 4) prowadzenia szkoleń w zakresie ochrony informacji niejawnych;
- 5) prowadzenia postępowań sprawdzających;
- 6) ochrony informacji niejawnych w systemach teleinformatycznych;
- 7) stosowania środków bezpieczeństwa fizycznego w odniesieniu do informacji niejawnych.

Kontrole mają dwojaki charakter:

- a. **planowy** - ABW albo SKW prowadzi kontrole planowe na podstawie rocznego planu kontroli, zatwierdzonego przez Szefa ABW albo Szefa SKW, po uzyskaniu opinii Kolegium do Spraw Służb Specjalnych.
- b. **doraźny** - Szef ABW albo Szef SKW może zarządzić kontrolę doraźną, nieujęłą w rocznym planie kontroli, jeżeli uzyska informacje wskazujące na występowanie istotnych zagrożeń systemu zabezpieczenia informacji niejawnych lub nieprawidłowości dotyczących postępowań sprawdzających.

Kontrole przeprowadza się na podstawie programu kontroli, który przygotowuje się w jednym egzemplarzu. Program kontroli zatwierdza, co do zasady Szef ABW albo Szef SKW.

W przypadku, gdy kontrola będzie przeprowadzana w Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu albo Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezes Rady Ministrów określa czynności oraz termin kontroli, a następnie uzgadnia je odpowiednio z Marszałkiem Sejmu, Marszałkiem Senatu albo Szefem Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej. Pre-

zes Rady Ministrów przekazuje treść uzgodnień Szefowi ABW. W tej sytuacji program kontroli opracowany przez Szefa ABW na podstawie uzgodnień zatwierdza Prezes Rady Ministrów.

Kontroler, będący funkcjonariuszem ABW albo funkcjonariuszem lub żołnierzem SKW, wykonując **czynności kontrolne**:

- 1) postępuje zgodnie z programem kontroli;
- 2) dokonuje w sposób wnikliwy i obiektywny ustaleń kontroli oraz rzetelnie je dokumentuje;
- 3) bierze udział w rozpatrywaniu zastrzeżeń do protokołu kontroli.

Dokonane w toku kontroli ustalenia kontroler opisuje w **protokole kontroli**, który powinien zawierać:

- 1) oznaczenie jednostki kontrolowanej, jej adres, imię i nazwisko kierownika, z uwzględnieniem zmian w okresie objętym kontrolą;
- 2) stopień, imię i nazwisko kontrolera, nazwę organu prowadzącego kontrolę oraz numer i datę upoważnienia do kontroli;
- 3) datę rozpoczęcia i zakończenia czynności kontrolnych, z wymienieniem dni przerw w kontroli;
- 4) określenie zakresu i przedmiotu kontroli oraz okresu objętego kontrolą;
- 5) opis stwierdzonego w wyniku kontroli stanu faktycznego, w tym ustalonych nieprawidłowości, z uwzględnieniem przyczyn ich powstania i zakresu;
- 6) pouczenie o prawie, sposobie i terminie zgłoszenia zastrzeżeń co do ustaleń zawartych w protokole oraz o prawie odmowy podpisania protokołu, a także o prawie złożenia pisemnych wyjaśnień dotyczących przyczyn powstania nieprawidłowości przedstawionych w protokole;
- 7) adnotację o dokonaniu wpisu do księgi ewidencji kontroli, jeżeli taka księga jest prowadzona przez jednostkę kontrolowaną;
- 8) oznaczenie miejsca i daty podpisania protokołu;
- 9) podpisy kontrolera i kierownika jednostki kontrolowanej na ostatniej stronie.

Protokół kontroli sporządza się w dwóch egzemplarzach. Jeden egzemplarz protokołu otrzymuje kierownik jednostki kontrolowanej, a drugi załącza się do akt kontroli.

Po podpisaniu protokołu kontroli kontroler przygotowuje wystąpienie pokontrolne zawierające ocenę kontrolowanej działalności, w tym wskazanie osób odpowiedzialnych za tę działalność, a w razie stwierdzenia nieprawidłowości, także uwagi i wnioski w sprawie ich usunięcia. W wystąpieniu pokontrolnym określa się ponadto termin, nie krótszy niż 14 dni, nadesłania informacji o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków zawartych w wystąpieniu. Wystąpienie pokontrolne przekazuje się kierownikowi jednostki kontrolowanej. Wystąpienie pokontrolne podpisuje odpowiednio Szef ABW lub Szef SKW. Kierownik jednostki kontrolowanej informuje Szefa ABW lub Szefa SKW, w terminie określonym w wystąpieniu pokontrolnym, o sposobie wykorzystania ocen, uwag i wniosków oraz o podjętych działaniach lub przyczynach niepodjęcia tych działań.

Szef ABW oraz Szef SKW przedstawiają corocznie do dnia 31 marca Przewodniczącemu Kolegium do Spraw Służb Specjalnych **sprawozdania z działalności kontrolnej** za poprzedni rok kalendarzowy. Sprawozdanie z działalności kontrolnej zawiera w szczególności:

- 1) istotne ustalenia kontroli ukazujące skalę stwierdzonych zjawisk, przyczyny ich powstania, skutki, jakie wywołują lub mogą wywołać, w odniesieniu do stanu zabezpieczenia informacji niejawnych;
- 2) ogólną ocenę oraz wynikające z niej uwagi i wnioski, zwłaszcza co do stosowania lub dokonania zmian obowiązującego prawa bądź podjęcia określonych działań organizacyjnych.

## Rozdział VIII

# Ochrona danych osobowych w administracji

Ochrona danych osobowych stanowi element szerszej konstrukcji jaką jest prawo do prywatności. W ocenie A. Mednisa „Kontrola informacji sprawowana przez osobę, której te informacje dotyczą, jest obecnie najistotniejszym instrumentem zapewniającym ochronę prywatności.”<sup>526</sup> Według D. Dudka dane osobowe to „grupa dóbr osobistych człowieka związana z ochroną jego prywatności oraz integralności w sferze egzystencji psychicznej, biologicznej i fizycznej, rodzinnej, społecznej oraz różnorodnych pól aktywności ludzkiej, obejmująca wszelkie dane (informacje) dotyczące osoby, jej subiektywnych właściwości i cech, zainteresowań, przekonań i poglądów oraz sposobu i warunków życia, w tym związków osobistych i rodzinnych, sytuacji materialnej i położenia prawnego, zarówno aktualnych, jak i przeszłych oraz podejmowanych na przyszłość.”<sup>527</sup>

Zasada ochrony danych osobowym została wskazana w art. 51 Konstytucji RP, zgodnie z którym nikt nie może być obowiązany inaczej niż na podstawie ustawy do ujawniania informacji dotyczących jego osoby (art. 51 ust 1), władze publiczne nie mogą pozyskiwać, gromadzić i udostępniać innych informacji o obywatelach niż niezbędne w demokratycznym państwie prawnym (art. 51 ust 2), każdy ma prawo dostępu do dotyczących go urzędowych dokumentów i zbiorów danych a ograniczenie tego prawa może określić ustawa (art. 51 ust 3), każdy ma prawo do żądania sprostowania oraz usunięcia informacji nieprawdziwych, niepełnych lub zebranych w sposób sprzeczny z ustawą (art. 51 ust 4).

Uszczegółowieniem art. 51 Konstytucji RP jest ustawa z dnia 29 sierpnia 1997r. o ochronie danych osobowych<sup>528</sup>, która określa zasady postępowania przy przetwarzaniu danych osobowych oraz prawa osób fizycznych, których dane są lub mogą być przetwarzane w zbiorach danych (tj. kartotekach, skorowidzach, księgach, wykazach i innych zbiorach ewidencyjnych), w systemach informatycznych, także poza zbiorem danych (art. 2 ust 2 u.o.d.o.). Postanowienia u.o.d.o. dotyczą ochrony danych osobowych, aczkolwiek ta ściśle wiąże się z ich przetwarzaniem. Zaś przetwarzaniem danych osobowych jest wykonywanie jakichkolwiek operacji na danych osobowych takich jak: zbieranie, utrwalanie, przechowywanie, opracowywanie, zmienianie, udostępnianie i usuwanie (art. 7 pkt 2 u.o.d.o.). Przepisy ustawy definiują zatem pojęcie „przetwarzanie” poprzez wskazanie form przetwarzania danych osobowych. Te zaś – poza usuwaniem<sup>529</sup>

**526.** A. Mednis, *Prawo do prywatności...*, s. 127, podobnie W. Skrzydło, *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, Warszawa 2009, s. 53.

**527.** D. Dudek (w.): K. Miaszkowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.) *Encyklopedia samorządu terytorialnego*, hasło Dane osobowe, Warszawa 2010, s. 173.

**528.** Tekst jedn. Dz. U. z 2002 r., Nr 101, poz. 926 ze zm., dalej zwana: u.o.d.o.

**529.** Przez usuwanie danych rozumie się zniszczenie danych osobowych lub taką ich modyfikację, która nie pozwala na ustalenie tożsamości osoby której dane dotyczą (art. 7 pkt 3 u.o.d.o.).



- nie zostały zdefiniowane w przypisach u.o.d.o., a zatem należy je rozumieć zgodnie z ich słownikowym znaczeniem.<sup>530</sup> Przetwarzanie danych osobowych jest zaś dopuszczalne wyłącznie na zasadach określonych w ustawie, a co więcej nie można go zabronić jeżeli odbywa się na podstawie ustawy i zgodnie z jej treścią.<sup>531</sup>

Ustawę stosuje się do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych (art. 3 ust 1 u.o.d.o.), a także do podmiotów niepublicznych realizujących zadania publiczne i osób fizycznych i osób prawnych oraz jednostek organizacyjnych niebędących osobami prawnymi, jeżeli przetwarzają dane osobowe w związku z działalnością zarobkową, zawodową lub dla realizacji celów statutowych- które mają siedzibę albo miejsce zamieszkania na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, albo w państwie trzecim, o ile przetwarzają dane osobowe przy wykorzystaniu środków technicznych znajdujących się na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (art. 3 ust 2 u.o.d.o.).

Prawo do ochrony danych osobowych przysługuje osobom fizycznym, co oznacza iż na mocy przepisów u.o.d.o. zakresem przedmiotowym ustawy objęte są wyłącznie dane dotyczące osób fizycznych. Przepisów u.o.d.o. nie stosuje się do przetwarzania danych o innych podmiotach, tj.: o osobach prawnych, jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej. Powyższe nie oznacza jednak braku ochrony danych dotyczących tych podmiotów w polskim porządku prawnym. Ochrona taka została bowiem uregulowana w innych aktach normatywnych, czyli m.in. w przepisach kodeksu cywilnego czy w przepisach kodeksu spółek handlowych.<sup>532</sup>

## 1. Dane osobowe

Zgodnie z przepisami ustawy o ochronie danych osobowych pod pojęciem danych osobowych należy rozumieć wszelkie informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej (art. 6 ust. 1 u.o.d.o.). Zaś osoba możliwa do zidentyfikowania to osoba, której tożsamość można określić bezpośrednio lub pośrednio, w szczególności przez powołanie się na numer identyfikacyjny albo jeden lub kilka specyficznych czynników określających jej cechy fizyczne, fizjologiczne, umysłowe, ekonomiczne, kulturowe lub społeczne (art. 6 ust. 2 u.o.d.o.). Wobec tego do danych osobowych zalicza się nie tylko imię, nazwisko i adres osoby ale również przypisane jej numery (np. PESEL). Przy tym danymi osobowymi nie będą pojedyncze informacje o dużym stopniu ogólności np. sama nazwa ulicy i numer domu w którym mieszka wiele osób, czy wysokość wynagrodzenia. Informacja ta będzie jednak stanowić dane osobowe, gdy zostanie zestawiona z innymi, dodatkowymi informacjami np. imieniem i nazwiskiem czy numerem PESEL, które można odnieść do konkretnej osoby. Wyjątek stanowi wyłącznie numer PESEL, który jest przykładem pojedynczej infor-

macji stanowiącej daną osobową.<sup>533</sup> Zatem „danymi osobowymi” będą zarówno takie dane, które pozwolą na określenie tożsamości konkretnej osoby, jak i takie, które nie pozwalają na jej natychmiastową identyfikację, ale

530. A. Kowalik (red.) ABC ochrony danych osobowych, Warszawa 2007, s. 11.

531. P. Sitniewski, Dostęp do informacji publicznej..., s. 141.

532. Por. M.A. Dereń, Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie, Bydgoszcz 2001, s. 16.

533. A. Kowalik (red.) ABC ochrony danych osobowych..., s. 8-9, M. Karsińska (oprac.) ABC wybranych zagadnień z ustawy o ochronie danych osobowych, Warszawa 2011, s. 26.

są przy pewnym nakładzie kosztów, czasu i działań, wystarczające dla jej ustalenia.<sup>534</sup> Informacji nie uważa się jednak za umożliwiającą określenie tożsamości osoby, jeżeli wymagałoby to nadmiernych kosztów, czasu lub działań (art. 6 ust 3 u.o.d.o.). Zatem poza zakresem definicji danych osobowych znajdzie się informacja na podstawie której identyfikacja osoby wymagać będzie nieracjonalnych, nieproporcjonalnie dużych nakładów kosztów, czasu bądź działań.<sup>535</sup>

W orzecznictwie sądowym wskazuje się, że „(...) Danymi osobowymi są wszelkie informacje dotyczące konkretnej osoby, za pomocą których bez większego wysiłku można tę osobę zidentyfikować, choćby nie była ona wyraźnie wskazana.”<sup>536</sup> Jednakże „O tym, czy mamy do czynienia z takimi danymi oraz czy dane osobowe podlegają pełnej ochronie zagwarantowanej ustawą z dnia 29 sierpnia 1997 r. decydują obiektywne czynniki, a mianowicie to czy są to informacje dotyczące zidentyfikowanej lub możliwej do zidentyfikowania osoby fizycznej oraz czy w grę nie wchodzi przepisy szczególnie ograniczające stosowanie powołanej ustawy.(...)”<sup>537</sup> W wyroku WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005r. sąd przyjął, iż „ Dane osobowe takie jak: imię, nazwisko, stanowisko i stopień służbowy nie pozwalają na zidentyfikowanie osoby, której one dotyczą. Dla ustalenia tożsamości konieczne są inne dane o charakterze osobistym, przykładowo: data i miejsce urodzenia osoby.”<sup>538</sup> Zaś Sąd Apelacyjny w Poznaniu uznał, że „Adres danej osoby jako sfera prywatności człowieka należy do danych osobowych. Naruszenie tej sfery spowoduje odpowiedzialność z tytułu ochrony dóbr osobistych (...).”<sup>539</sup> Dlatego też należy zwrócić uwagę, że nie każde informacje będą automatycznie danymi umożliwiającymi zidentyfikowanie osoby. „O zakwalifikowaniu danej informacji do kategorii danych osobowych decydują przede wszystkim obiektywne kryteria oceny, przy czym uwzględnić należy wszystkie informacje, w tym także pozajęzykowe (kontekst) do jakich dostęp mają osoby trzecie. Odmienne podejście do przedstawionego zagadnienia zmarginalizowałoby znaczenie powołanej ustawy i nie odpowiadałoby wyznaczonej jej funkcji.”<sup>540</sup> Sądy administracyjne jako dane osobowe uznawały m.in.: adres IP przypisany do konkretnego urządzenia, które jest przypisane konkretnemu użytkownikowi<sup>541</sup>, numer książki wieczystej<sup>542</sup>, informacje o charakterystycznych punktach linii papilarnych palców pracowników przetworzone do postaci cyfrowej<sup>543</sup>, wizerunek osoby zarejestrowanej przez kamery monitoringowe<sup>544</sup>, nu-

**534.** M. Karsieńska (oprac.) ABC wybranych zagadnień ..., s. 26. Tak też Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011r., I OSK 1086/10, LEX nr 1080870 – „Informacje, które bez nadzwyczajnego wysiłku, bez nieproporcjonalnie dużych nakładów dają się «powiązać» z określoną osobą, zwłaszcza przy wykorzystaniu łatwo osiągalnych źródeł powszechnie dostępnych, również zasługują na zaliczenie ich do kategorii danych osobowych.”

**535.** M. Karsieńska (oprac.) ABC wybranych zagadnień..., s. 26.

**536.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 marca 2009 r., II SA/Wa 1495/2008, Lexis nr 2007854.

**537.** Wyrok NSA z dnia 15 marca 2010 r., I OSK 756/2009, Lexis nr 2238874.

**538.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2005 r., IV SA/Wa 880/2005, Lexis nr 1254714 (teza 1).

**539.** Wyrok Sądu Apelacyjnego w Poznaniu z dnia 13 listopada 2001 r., I ACa 1140/2001, Lexis nr 357983, Wokanda 2002, nr 11 s. 46.

**540.** Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2009 r., I OSK 667/2009, Lexis nr 2278211 (teza 1).

**541.** Wyrok NSA z dnia 19 maja 2011r., I OSK 1079/10, LEX nr 990136.

**542.** Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 28 października 2010r., II SA/Gl 668/10, LEX nr 752919.

**543.** Wyrok NSA z dnia 27 listopada 2008r., II SA/Wa 903/08, LEX nr 521934.

**544.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013r., II SA/Wa 211/13, LEX nr 1317030, teza 1.

mer rejestracyjny pojazdu<sup>545</sup>, numer telefonu i adres poczty internetowej<sup>546</sup>, zdjęcie osoby fizycznej gdy jest umieszczone wraz z imieniem i nazwiskiem osoby na nim występującej w miejscu dostępnym dla nieograniczonej liczby podmiotów<sup>547</sup>. Należy zatem zgodzić się z A. Monarchą-Matlak, że o statusie informacji świadczy jej przydatność dla identyfikacji osoby fizycznej, której dane dotyczą, zaś o identyfikacji bądź możliwości tej identyfikacji powinno rozstrzygać zrozumienie informacji przez przeciętnego odbiorcę.<sup>548</sup>

Danymi osobowymi w rozumieniu przepisów u.o.d.o. nie są informacje anonimowe, informacje o podmiotach innych niż osoby fizyczne, (np. osobach prawnych czy jednostkach organizacyjnych nieposiadających osobowości prawnej), ani informacje o osobach zmarłych.<sup>549</sup>

Ustawa o ochronie danych osobowych wyróżnia dwie kategorie danych tj.: **dane zwykłe** o których stanowi art. 6 u.o.d.o. oraz **dane sensytywne** (dane wrażliwe), określone w art. 27 u.o.d.o. Dane osobowe zwykłe nie zostały zdefiniowane przez ustawę, ale pod tym pojęciem należy rozumieć wszystkie dane osobowe poza danymi sensytywnymi określonymi w art. 27 ust 1 u.o.d.o.<sup>550</sup> Dane sensytywne to dane ujawniające pochodzenie rasowe lub etniczne, poglądy polityczne, przekonania religijne lub filozoficzne, przynależność wyznaniową, partyjną lub związkową, jak również dane o stanie zdrowia, kodzie genetycznym, nałogach lub życiu seksualnym oraz dane dotyczące skazań, orzeczeń o ukaraniu i mandatów karnych, a także innych orzeczeń wydanych w postępowaniu sądowym lub administracyjnym (art. 27 ust 1 u.o.d.o.). Dane te podlegają większej ochronie, są to dane w stosunku do których przewidziana jest surowsza odpowiedzialność za ich bezpodstawne przetwarzanie.

## 2. Ochrona danych osobowych

„Ochrona danych osobowych polega, ogólnie rzecz biorąc, na zobowiązaniu podmiotów nimi dysponujących do określonych zachowań, przyznaniu szeregu uprawnień osobom, których dane dotyczą, oraz wyposażeniu w określone kompetencje władcze powołanego przez ustawę organu do spraw ochrony danych osobowych.”<sup>551</sup> Zgodnie z przepisem art. 1 ust 1 u.o.d.o. każdy ma prawo do ochrony danych go dotyczących. Natomiast przetwarzanie danych osobowych

w myśl art. 1 ust 2 u.o.d.o. może mieć miejsce w określonych przypadkach, czyli ze względu na **dobro publiczne, dobro osoby której dane dotyczą** bądź ze względu na **dobro osób trzech**.<sup>552</sup> Jeszcze inaczej ujmując, przysługujące każdemu prawo do ochrony danych osobowych nie ma charakteru absolutnego, gdyż przetwarzanie danych może mieć miejsce właśnie ze względu na dobro publiczne, dobro osoby której dane dotyczą lub dobro osób trzech w zakresie i trybie określonym ustawą.<sup>553</sup>

**545.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2013r., II SA/Wa 211/13, LEX nr 1317030, teza 2.

**546.** Wyrok WSA w Krakowie z 11 października 2013r., II SA/Kr 682/13, LEX nr 1384885.

**547.** Wyrok NSA z dnia 18 listopada 2010r., I OSK 667/09, LEX nr 588798.

**548.** A. Monarcha-Matlak, Obowiązki administracji..., s. 237 i przywołana tam literatura.

**549.** P. Fajgielski, Ochrona danych osobowych, hasło dane osobowe (w:) M. Domagała, A. Haładaj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010, s. 251.

**550.** A. Kowalik (red.) ABC ochrony danych osobowych..., s. 10.

**551.** R. Szałowski, Prawna ochrona informacji niejawnych i danych osobowych, Warszawa 2000, s. 41.

**552.** Wyrok NSA z dnia 3 lipca 2009 r., I OSK 633/2008, LexPolonica nr 2061229.

**553.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 12 maja 2008 r., II SA/Wa 229/2008, LexPolonica nr 2278162.

Przepisy u.o.d.o. określają warunki przetwarzania danych zwykłych (art. 23 u.o.d.o.) oraz danych sensytywnych (art. 27 u.o.d.o.).

Przetwarzanie danych zwykłych jest dopuszczalne tylko wtedy, gdy:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych;
- 2) jest to niezbędne dla zrealizowania uprawnienia lub spełnienia obowiązku wynikającego z przepisu prawa;
- 3) jest to konieczne do realizacji umowy, gdy osoba, której dane dotyczą, jest jej stroną lub gdy jest to niezbędne do podjęcia działań przed zawarciem umowy na żądanie osoby, której dane dotyczą;
- 4) jest niezbędne do wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego;
- 5) jest to niezbędne dla wypełnienia prawnie usprawiedliwionych celów realizowanych przez administratorów danych albo odbiorców danych, a przetwarzanie nie narusza praw i wolności osoby, której dane dotyczą.

Wyrażenie zgody przez osobę, której dane dotyczą obejmuje oświadczenie woli którego treścią jest zgoda na przetwarzanie danych osobowych tego, kto składa oświadczenie (art. 7 pkt 6 u.o.d.o.). Zgoda osoby której dane dotyczą powinna być wyrażona na piśmie w sposób niebudzący wątpliwości (np. klauzula). Ustawa nie zawiera wymogu formy pisemnej w stosunku do danych zwykłych, aczkolwiek zgoda taka nie może być domniemywana ani dorozumiana. Forma pisemna jest zachowana, gdy zostanie złożony podpis własnoręczny na dokumencie obejmującym treść oświadczenia woli (art. 78 k.c.). Wskazana zgoda może ponadto obejmować również przetwarzanie danych w przyszłości, jeżeli nie zmienia się cel przetwarzania (art. 23 ust 2 u.o.d.o.). Należy jednak zaznaczyć, że zgoda może być odwołana w każdym czasie. W przypadku gdy przetwarzanie danych jest niezbędne dla ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, a uzyskanie zgody jest niemożliwe, można przetwarzać dane bez zgody tej osoby, do czasu, gdy uzyskanie zgody będzie możliwe.

Przez prawnie usprawiedliwiony cel należy rozumieć w szczególności marketing bezpośredni własnych produktów lub usług administratora danych bądź dochodzenie roszczeń z tytułu prowadzonej działalności gospodarczej (art. 23 ust 4 u.o.d.o.).

Przesłanki przetwarzania danych sensytywnych określa art. 27 ust 2 u.o.d.o. Zgodnie z nim przetwarzanie danych sensytywnych, jest jednak dopuszczalne, jeżeli:

- 1) osoba, której dane dotyczą, wyrazi na to zgodę na piśmie, chyba że chodzi o usunięcie dotyczących jej danych;
- 2) przepis szczególny innej ustawy zezwala na przetwarzanie takich danych bez zgody osoby, której dane dotyczą, i stwarza pełne gwarancje ich ochrony;
- 3) przetwarzanie takich danych jest niezbędne do ochrony żywotnych interesów osoby, której dane dotyczą, lub innej osoby, gdy osoba, której dane dotyczą, nie jest fizycznie lub prawnie zdolna do wyrażenia zgody, do czasu ustanowienia opiekuna prawnego lub kuratora;

- 4) jest to niezbędne do wykonania statutowych zadań kościołów i innych związków wyznaniowych, stowarzyszeń, fundacji lub innych niezarobkowych organizacji lub instytucji o celach politycznych, naukowych, religijnych, filozoficznych lub związkowych, pod warunkiem, że przetwarzanie danych dotyczy wyłącznie członków tych organizacji lub instytucji albo osób utrzymujących z nimi stałe kontakty w związku z ich działalnością i zapewnione są pełne gwarancje ochrony przetwarzanych danych;
- 5) przetwarzanie dotyczy danych, które są niezbędne do dochodzenia praw przed sądem;
- 6) przetwarzanie jest niezbędne do wykonania zadań administratora danych odnoszących się do zatrudnienia pracowników i innych osób, a zakres przetwarzanych danych jest określony w ustawie;
- 7) przetwarzanie jest prowadzone w celu ochrony stanu zdrowia, świadczenia usług medycznych lub leczenia pacjentów przez osoby trudniące się zawodowo leczeniem lub świadczeniem innych usług medycznych, zarządzania udzielaniem usług medycznych i są stworzone pełne gwarancje ochrony danych osobowych;
- 8) przetwarzanie dotyczy danych, które zostały podane do wiadomości publicznej przez osobę, której dane dotyczą;
- 9) jest to niezbędne do prowadzenia badań naukowych, w tym do przygotowania rozprawy wymaganej do uzyskania dyplomu ukończenia szkoły wyższej lub stopnia naukowego; publikowanie wyników badań naukowych nie może następować w sposób umożliwiający identyfikację osób, których dane zostały przetworzone;
- 10) przetwarzanie danych jest prowadzone przez stronę w celu realizacji praw i obowiązków wynikających z orzeczenia wydanego w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Każde przetwarzanie danych zwykłych bądź sensytywnych musi być uzasadnione spełnieniem jednego z warunków wymienionych odpowiednio w art. 23 u.o.d.o. dla danych zwykłych lub art. 27 u.o.d.o. dla danych sensytywnych. Przy tym warunki te zarówno w odniesieniu do danych zwykłych, jak i danych sensytywnych mają charakter rozłączny. Oznacza to, że wystarczające jest spełnienie jednego z warunków, aby uznać wykorzystywanie danych za legalne. Inaczej ujmując nie ma obowiązku łącznego wystąpienia wszystkich przesłanek z art. 23 u.o.d.o. dla przetwarzania danych zwykłych czy z art. 27 u.o.d.o. dla przetwarzania danych sensytywnych.<sup>554</sup>

### **3. Ochrona danych osobowych w działaniach administracji publicznej**

#### **3.1. Uwagi ogólne**

W myśl art. 3 ust 1 u.o.d.o. przepisy ustawy stosuje się do organów państwowych, organów samorządu terytorialnego oraz do państwowych i komunalnych jednostek organizacyjnych. Tym samym w charakterze administratorów danych osobowych będą działać organy administracji publicznej w sytuacji gdy decydują o celach i środkach przetwarzania danych osobowych (art. 7 pkt

4 u.o.d.o.). Zdaniem A. Monarchy-Matlak „«Kopalnię» danych oso-

**554.** A. Kowalik (red.) ABC ochrony danych osobowych..., s. 14.

bowych są organy administracji publicznej, to tam przede wszystkim zbiera się, utrwała, przechowuje, opracowuje, zmienia, udostępnia i usuwa, całe «złoża» danych osobowych.<sup>555</sup> Zbliżone stanowisko prezentuje A. Nowicka, która zaznacza, że „W wyniku prowadzonych działań związanych z realizacją procedury administracyjnej, gminy, jako podstawowe jednostki samorządu terytorialnego stały się beneficjentami danych osobowych. Już samo złożenie wniosku przez osobę zainteresowaną, rozpoczynające bieg postępowania administracyjnego, oraz wydanie decyzji administracyjnej przez organ czy też złożenie skargi na bezczynność organu wzbogaca jednostkę samorządu terytorialnego oraz – w toku postępowania administracyjnego - organy nadzoru nad jej działalnością o dane osobowe.”<sup>556</sup> Również P. Litwiński podkreśla, iż „Nie ulega wątpliwości, że także organy państwowe, organy samorządu terytorialnego, państwowe i komunalne jednostki organizacyjne oraz podmioty niepaństwowe realizujące zadania publiczne mogą zostać potencjalnie uznane za administratorów danych osobowych.”<sup>557</sup> Jednakże jak słusznie zauważa przywołany autor należy zwrócić uwagę na pewne odmienności w zakresie podmiotów publicznych, występujących w roli administratora danych osobowych, tj.:

- 1) administratorem danych osobowych jest zawsze organ administracji publicznej, nie zaś obsługujący go urząd,
- 2) podmioty publiczne mają ograniczoną swobodę w zakresie celów przetwarzania danych osobowych, które są zawężone do przepisów prawa określających ich zadania,
- 3) przetwarzanie danych osobowych przez podmioty publiczne jest również ograniczone do wykonywania zadań publicznych, co oznacza, że nie mogą one samodzielnie decydować o wykorzystaniu zebranych danych osobowych.<sup>558</sup>

Należy zatem podkreślić, iż zasadniczymi warunkami przetwarzania danych osobowych przez organy administracji publicznej są **istnienie uprawnienia (obowiązku) wynikających z przepisu prawa, do realizacji których niezbędne jest przetwarzanie danych osobowych** (art. 23 ust 1 pkt 2

u.o.d.o.) oraz **niezbędność przetwarzania danych osobowych dla wykonania określonych prawem zadań realizowanych dla dobra publicznego** (art. 23 ust 1 pkt 4 u.o.d.o.). Przyjmuje się, iż pierwsza z wymienionych podstaw dopuszczalności przetwarzania danych osobowych - ze względu na obowiązującą administrację zasadę legalizmu- jest najważniejsza. Druga zaś powinna mieć zastosowanie wyłącznie do działań niewłaściwych administracji, ponieważ działania władcze wymagają konkretnego upoważnienia w przepisach prawa.<sup>559</sup> Podkreślenia wy-

<sup>555</sup>. A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji ...*, s. 263.

<sup>556</sup>. A. Nowicka, *Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej...*, s. 275. Podobnie Wyrok NSA z dnia 13 grudnia 2011 r., I OSK 521/2011, Lexis nr 3074765 w którym sąd wskazał, że „Mimo braku w przepisach kpa upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, noszącego cechy upoważnienia o charakterze generalnym, należy przyjąć, że przetwarzanie danych osobowych przez organ administracji dla celów prowadzonego postępowania jest niezbędne dla wykonania uprawnień i obowiązków przyznanych organowi w przepisach kpa. Tym samym także przetwarzanie danych jest niezbędne dla wykonania uprawnień organu administracji publicznej w znaczeniu, jakie temu pojęciu nadaje przepis art. 23 ust. 1 pkt 2 ustawy o ochronie danych osobowych i jako takie jest działaniem dopuszczalnym.”

<sup>557</sup>. P. Litwiński, *Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym*, Warszawa 2009, s. 102.

<sup>558</sup>. Ibidem, s. 103-105.

<sup>559</sup>. P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych dopuszczalność przetwarzania (w:) M. Domagała, A. Hala-dy, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego...*, s. 251-252.

maga, że organy administracji publicznej działają w ramach określonych przepisami prawa i podejmują czynności w celu wykonania nałożonych na nie zadań i realizacji kompetencji. Przetwarzanie przez nie danych osobowych będzie zawsze uzasadnione, jeżeli będzie służyło wykonaniu prawnie określonych uprawnień i obowiązków.<sup>560</sup>

## 3.2. Obowiązki administratora danych osobowych

Administrator danych osobowych niezależnie od tego czy jest podmiot publiczny czy podmiot prywatny- zobowiązany jest do przestrzegania nałożonych na niego obowiązków.

### 3.2.1. Zasady przetwarzania danych osobowych jako podstawowe obowiązki administratora danych

Ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje szereg zasad obowiązujących administratora danych osobowych w związku z ich przetwarzaniem. Zasady wskazane w art. 26 ust. 1 u.o.d.o. stanowią jednocześnie podstawowe obowiązki administratora danych osobowych. Dlatego też administrator - dla zachowania szczególnej staranności w celu ochrony danych osób, których dane dotyczą - powinien dążyć do ich realizacji.

Do zasad tych zalicza się:

- 1) **zasadę legalności** (art. 26 ust 1 pkt 1 u.o.d.o.) – czyli obowiązek przetwarzania danych osobowych zgodnie z prawem,
- 2) **zasadę celowości** (art. 26 ust 1 pkt 2 u.o.d.o.) – nakazującą zbieranie danych dla oznaczonych, zgodnych z prawem celów bez możliwości poddawania ich dalszemu przetwarzaniu niezgodnemu z przyjętymi dla nich celami,
- 3) **zasadę merytorycznej poprawności** (art. 26 ust 1 pkt 3 u.o.d.o.) – polegająca na dbaniu o merytoryczną poprawność danych,
- 4) **zasadę adekwatności danych** (art. 26 ust 1 pkt 3 u.o.d.o.) – w myśl której administrator powinien przetwarzać wyłącznie takie dane osobowe, które są niezbędne do celu zbierania danych,
- 5) **zasadę ograniczenia czasowego** (art. 26 ust 1 pkt 4 u.o.d.o.) – wskazującą na ograniczoną możliwość przechowywania danych w postaci umożliwiającej identyfikację osób których dane dotyczą, nie dłużej niż jest to konieczne dla osiągnięcia celu przetwarzania.<sup>561</sup>

**Zasada legalności** odnosi się do przesłanek przetwarzania danych określonych odpowiednio w art. 23 u.o.d.o. dla danych zwykłych oraz w art. 27 u.o.d.o. dla danych wrażliwych. Wobec tego musi być spełniony co najmniej jeden z wskazanych tam warunków, aby można uznać przetwarzanie danych osobowych za legalne. Ponadto spełnienie postulatu le-

galności nie ogranicza się wyłącznie do przestrzegania postanowień ustawy o ochronie danych osobowych, ale obejmuje też przestrzeganie innych przepisów zawartych zarówno w aktach o randze ustawy, jak i aktach wy-

<sup>560</sup> A. Kowalik (red.) ABC ochrony danych osobowych..., s. 15.

<sup>561</sup> M. Karska (oprac.) ABC wybranych zagadnień..., s. 12, tak też P. Fajgielski, Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych zasady przetwarzania i ochrony (w:) M. Domagała, A. Hala-dyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego..., s. 254-255, P. Fajgielski, Informacja w administracji publicznej..., s. 124.

konawczych (tj. rozporządzenia). Zgodnie z zasadą legalności zabronione jest - poza wyjątkami - zbieranie danych osobowych w sposób ukryty np. przez podsłuch, wariograf czy z naruszeniem zasady korespondencji. Dla zachowania opisywanej zasady ważne jest też przesłanka zgody, która powinna być wyrażona w swobodny sposób, a z jej treści wyraźnie powinno wynikać w jakim celu przetwarzane są dane osobowe.<sup>562</sup> Dla ścisłości należy dodać, że posługiwanie się określoną techniką utrwalania tych danych (kopiowanie lub przepisywanie) nie przesądza samo przez się o legalności albo nielegalności tego utrwalania (przetwarzania), gdyż gromadzenie danych osobowych przez wykonanie kopii dokumentu zawierającego te dane jest kwestią techniczną.<sup>563</sup>

**Zasada celowości** wymaga by zbieranie danych osobowych było podejmowane dla oznaczonych zgodnych z prawem celów. Oznacza, iż zbierający dane osobowe nie może pominać lub zataić celu, bądź określać celu w sposób ogólnikowy, a także jest zobowiązany do zakomunikowania celu przed zebraniem danych osobowych. Istnieją jednak wyjątki od zasady celowości, pozwalające na przetwarzanie danych w innym celu niż zostały zebrane wówczas gdy: 1) nie narusza to praw i wolności osoby, której dane dotyczą, 2) w celach badań naukowych, dydaktycznych, historycznych lub statystycznych, 3) z zachowaniem postanowień art. 23 i 25 u.o.d.o.<sup>564</sup>

**Zasada merytorycznej poprawności danych** dotyczy ich prawdziwości, czyli nakazuje aby dane były zgodne z prawdą, kompletne i aktualne, zaś naruszeniem tej zasady będzie zbieranie danych ze źródeł niewiadomego pochodzenia.

**Zasada adekwatności** zakazuje zbierania danych osobowych na zapas „na wszelki wypadek”, czyli bez wykazania celowości ich pozyskania i niezbędności dla realizacji zadań administratora danych osobowych.<sup>565</sup> „Adekwatność danych w stosunku do celu ich przetwarzania powinna być rozumiana jako równowaga pomiędzy uprawnieniem osoby do dysponowania swymi danymi a interesem administratora danych. Równowaga będzie zachowana, jeżeli administrator zażąda danych tylko w takim zakresie, w jakim jest to niezbędne do wypełnienia celu, w jakim dane są przez niego przetwarzane.”<sup>566</sup> Jeszcze inaczej ujmując wykazanie przez administratora danych, że legitymuje się przynajmniej jedną z przesłanek przewidzianych w art. 23 ust. 1 u.o.d.o.

lub art. 27 ust 2 u.o.d.o., nie wyłącza oceny adekwatności danych osoby w stosunku do celów, w jakich są one przetwarzane. Zasada adekwatności ma charakter bezwzględnie obowiązujący, a nadto administrator danych nie może w żaden sposób stawiać swego interesu ponad dobro osoby, której dane przetwarza.<sup>567</sup> Zasada adekwatności oznacza, iż dane nie mogą swym rodzajem i treścią wykraczać poza potrzeby wynikające z celu ich zbierania.<sup>568</sup>

**562.** M. Karsińska (oprac.) ABC wybranych zagadnień ..., s. 14-15. „Z treści zgody na przetwarzanie danych osobowych powinno w sposób niebudzący wątpliwości wynikać w jakim celu, w jakim zakresie i przez kogo dane osobowe będą przetwarzane. Wyrażający zgodę musi mieć pełną świadomość tego, na co się godzi. Oświadczenie o wyrażeniu zgody musi być zgodne z zamiarem osoby.” Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1094/2009, Lexis nr 2278213, teza 2.

**563.** Wyrok NSA z dnia 19 grudnia 2001 r., II SA 2869/2000, Lexis nr 354062, teza 2.

**564.** M. Karsińska (oprac.) ABC wybranych zagadnień..., s. 16.

**565.** Ibidem, s. 17.

**566.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 1 grudnia 2005 r., II SA/Wa 917/2005, Lexis nr 1254314, teza 1.

**567.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 7 grudnia 2009 r., II SA/Wa 1094/2009, Lexis nr 2278213, teza 1.

**568.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 kwietnia 2012 r., II SA/Wa 129/2012, Lexis nr 4954046.



**Zasada ograniczenia czasowego** zmusza administratora danych osobowych do stałego nadzorowania zawartości posiadanych zbiorów pod kątem konieczności usuwania danych zbędnych lub tych do których przetwarzania przestał być upoważniony. Ponadto w razie wykazania przez osobę, której dane osobowe dotyczą, że są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane, administrator danych jest obowiązany, bez zbędnej zwłoki, do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwestionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy (art. 35 ust 1 u.o.d.o.). W przypadku niedopełnienia powyższych obowiązków osoba której dane dotyczą może zwrócić się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych z wnioskiem o nakazanie dopełnienia określonego obowiązku (art. 35 ust 2 u.o.d.o.).

### 3.2.2. Inne obowiązki administratora danych osobowych

Oprócz wyżej opisanych obowiązków związanych z ochroną danych osobowych, administrator danych powinien także podejmować inne działania. I tak w ocenie A. Monarchy-Matlak do podstawowych obowiązków podmiotu publicznego - będącego administratorem danych osobowych – należą: 1) obowiązki informacyjne w stosunku do tych, których dotyczą przetwarzane dane, 2) obowiązki rejestracyjne w stosunku do zbioru danych osobowych, 3) obowiązki polegające na zabezpieczeniu danych osobowych, ich poufności, integralności i nienaruszalności.<sup>569</sup> Zdaniem A. Nowickiej do podstawowych obowiązków administratora danych osobowych należą obowiązki określone w art. 36 ust 1 u.o.d.o., a mianowicie: 1) zabezpieczenie danych osobowych przed ich udostępnieniem osobom niepowołanym, 2) zapobieganie zabraniu danych przez osobę nieuprawnioną, 3) zapobieganie przetwarzaniu danych z naruszeniem ustawy, 4) zapobieganie zmianie, utracie, uszkodzeniu lub zniszczeniu danych osobowych.<sup>570</sup> Zbliżone stanowisko prezentuje P. Fajgielski, który zaznacza, że na podstawie przepisów u.o.d.o. można wyróżnić także inne zasady ogólne przetwarzania i ochrony danych, tj.: 1) zasada respektowania praw osób, których dane dotyczą, 2) zasada informowania o przetwarzaniu danych, 3) zasada poufności i zabezpieczenia danych, 4) zasada kontroli przetwarzania danych, 5) zasada odpowiedzialności za naruszenie norm ochrony danych osobowych.<sup>571</sup>

Jak już wspomniano wcześniej administratorem danych osobowych jest organ, a nie urząd. To na nim spoczywa odpowiedzialność za poprawność zbierania i przetwarzania danych. Przepisy u.o.d.o. rodzą po stronie administratora danych osobowych obowiązki takie-

go administrowania, czy to osobistego, czy też powierzono innemu współpracownikowi, które pozwoli na pogodzenie norm prawnych z faktyczną, codzienną pracą urzędu.<sup>572</sup>

<sup>569</sup> A. Monarcha-Matlak, *Obowiązki administracji...*, s. 240 i cytowana tam literatura

<sup>570</sup> A. Nowicka, *Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych...*, s. 280.

<sup>571</sup> P. Fajgielski, *Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych zasady przetwarzania i ochrony...*, s. 255.

<sup>572</sup> A. Nowicka, *Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych...*, s. 288.

Do zadań administratora danych osobowych należy:

- 1) podjęcie decyzji w przedmiocie administrowania danymi to jest zdecydowanie o pozostawieniu procedury administrowania wewnątrz jednostki, bądź powierzenie administrowania innemu podmiotowi w drodze umowy (art. 31 u.o.d.o);
- 2) prowadzenie stosownej dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środków technicznych i organizacyjnych zapewniających ich ochronę (art. 36 ust 2 u.o.d.o);
- 3) ustanowienie administratora bezpieczeństwa informacji (ABI) w sytuacji gdy sam nie podejmuje się nadzorowania zasad ochrony informacji (art. 36 ust 3 u.o.d.o);
- 4) pisemne upoważnienie (nadanie upoważnienia) osobom uprawnionym do przetwarzania danych osobowych, gdyż tylko takie osoby mogą być dopuszczone do przetwarzania danych osobowych (art. 37 u.o.d.o);
- 5) zapewnienie kontroli przy przetwarzaniu danych osobowych poprzez stworzenie dokumentacji o tym kto jakie dane i kiedy wprowadził (art. 38 u.o.d.o);
- 6) prowadzenie ewidencji osób uprawnionych do przetwarzania danych osobowych obejmującej: a) imię i nazwisko osoby upoważnionej, b) datę nadania i ustania oraz zakres upoważnienia do przetwarzania danych osobowych, c) identyfikator jeżeli dane są przetwarzane w systemie informatycznym (art. 39 u.o.d.o);
- 7) wykonanie obowiązku zgłoszenia do rejestracji GIODO (art. 40 u.o.d.o).

W celu uściślenia należy zaznaczyć, że przez stosowną dokumentację opisującą sposób przetwarzania danych oraz środki techniczne i organizacyjne zapewniające ich ochronę trzeba rozumieć **politykę bezpieczeństwa** oraz **Instrukcję zarządzania systemem informatycznym służącym do przetwarzania danych osobowych** (instrukcja zarządzania systemem informatycznym) o których mowa w Rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentacji przetwarzania danych osobowych oraz warunków technicznych i organizacyjnych, jakim powinny odpowiadać urządzenia i systemy informatyczne służące do przetwarzania danych osobowych.<sup>573</sup>

Zgodnie z § 4 wskazanego Rozporządzenia **Polityka bezpieczeństwa**, powinna zawierać w szczególności:

- 1) wykaz budynków, pomieszczeń lub części pomieszczeń, tworzących obszar, w którym przetwarzane są dane osobowe;
- 2) wykaz zbiorów danych osobowych wraz ze wskazaniem programów zastosowanych do przetwarzania tych danych;
- 3) opis struktury zbiorów danych wskazujący zawartość poszczególnych pól informacyjnych i powiązania między nimi;
- 4) sposób przepływu danych pomiędzy poszczególnymi systemami;
- 5) określenie środków technicznych i organizacyjnych niezbędnych dla zapewnienia poufności, integralności i rozliczalności przetwarzanych danych.

Natomiast na podstawie § 5 **Instrukcja zarządzania systemem informatycznym** powinna zawierać w szczególności:

- 1) procedury nadawania uprawnień do przetwarzania danych i rejestrowania tych uprawnień w systemie informatycznym oraz wskazanie osoby odpowiedzialnej za te czynności;

<sup>573</sup> Dz. U. z 2004r., Nr 100, poz. 1024.

- 2) stosowane metody i środki uwierzytelnienia oraz procedury związane z ich zarządzaniem i użytkowaniem;
- 3) procedury rozpoczęcia, zawieszenia i zakończenia pracy przeznaczone dla użytkowników systemu;
- 4) procedury tworzenia kopii zapasowych zbiorów danych oraz programów i narzędzi programowych służących do ich przetwarzania;
- 5) sposób, miejsce i okres przechowywania:
  - a) elektronicznych nośników informacji zawierających dane osobowe,
  - b) kopii zapasowych, o których mowa w pkt 4,
- 6) sposób zabezpieczenia systemu informatycznego przed działalnością oprogramowania, którego celem jest uzyskanie nieuprawnionego dostępu do systemu informatycznego;
- 7) sposób realizacji wymogów, dotyczących odnotowywania informacji w przedmiocie odbiorców danych, w rozumieniu art. 7 pkt 6 u.o.d.o., którym dane osobowe zostały udostępnione, dacie i zakresie tego udostępnienia, chyba że system informatyczny używany jest do przetwarzania danych zawartych w zbiorach jawnych;
- 8) procedury wykonywania przeglądów i konserwacji systemów oraz nośników informacji służących do przetwarzania danych.

Dane osobowe - jak już wspomniano we wstępie - mogą być przetwarzane metodami tradycyjnymi – ręcznie lub w sposób zautomatyzowany - komputerowo, czyli w systemach informatycznych<sup>574</sup>. Uwzględniwszy informatyzację działań administracji publicznej zagadnienie bezpieczeństwa danych w systemie informatycznym wydaje się mieć coraz większe znaczenie, dlatego dodatkowych uwag wymaga także instytucja **Administradora Bezpieczeństwa Informacji (ABI)**. Każdy organ ma określone obowiązki prawne związane z przetwarzaniem danych osobowych w systemach informatycznych. Muszą być one wypełniane niezależnie od stopnia informatyzacji pracy biurowej w administracji, a zatem niezależnie od tego, czy w danej jednostce wprowadzono elektroniczny obieg dokumentów, czy też nie.

Administrator Bezpieczeństwa Informacji jest zobowiązany do prowadzenia dokumentacji opisującej sposób przetwarzania danych oraz środki zabezpieczające dane, gdy są one przetwarzane w systemie informatycznym. ABI należy do grupy osób dopuszczonych, zgodnie z ustawą, do przetwarzania danych przez administratora danych<sup>575</sup>. Przy tym kompetencje ABI może wykonywać sam administrator danych osobowych, pod warunkiem, że jest to odnotowane w treści dokumentacji dotyczących danych osobowych. Jak zauważył NSA „Administrator danych osobowych, który nie wyznaczył administratora bezpieczeństwa informacji, nie może twierdzić, iż z mocy prawa wykonuje w takim przypadku obowiązki administratora bezpieczeństwa informacji samodzielnie. W tym zakresie przepis art. 36 ust. 3 u.o.d.o. nie wprowadza żadnych domniemań, tak więc również samodzielne wykonywanie obowiązków

administratora bezpieczeństwa informacji powinno zostać odnotowane w treści dokumentacji danych osobowych.”<sup>576</sup>

Wobec powyższego administrator ochrony danych osobo-

**574.** P. Fajgielski, Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych przetwarzanie i ochrona (w.): M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego..., s. 253.

**575.** A. Monarcha-Matlak, Obowiązki administracji..., s. 241-242.

**576.** Wyrok NSA z dnia 21 lutego 2014r., I OSK 2445/12, LEX nr 1438663.

wych nadzoruje przestrzeganie zasad ochrony danych lub wyznacza administratora bezpieczeństwa informacji (art. 36 ust 3 u.o.d.o.), którym jest najczęściej informatyk<sup>577</sup>. Administrator bezpieczeństwa informacji to „ (...) osoba odpowiedzialna za bezpieczeństwo danych w systemie, a w szczególności za przeciwdziałanie dostępowi osób niepowołanych do systemu, w którym przetwarzane są dane osobowe.”<sup>578</sup> W tym celu podejmuje on działania prewencyjno-kontrolne, a mianowicie sporządza półroczne plany kontroli zatwierdzane przez administratora ochrony danych osobowych i zgodnie z nimi przeprowadza kontrole oraz dokonuje kwartalnych ocen stanu bezpieczeństwa danych osobowych ewidencjonowanych w systemach informatycznych<sup>579</sup>, a także wdraża odpowiednie działania w przypadku wykrycia naruszeń istniejących zabezpieczeń.

Organy administracji publicznej będące administratorami danych zobowiązane są do **re-spektowania uprawnień osób, których dane dotyczą**. Są to cztery grupy uprawnień, a mianowicie: 1) uprawnienia informacyjne, 2) uprawnienia korekcyjne, 3) uprawnienia zakazowe, 4) uprawnienia do wnoszenia skarg, wniosków, odwołań<sup>580</sup>. Wskazane uprawnienia osób których dane dotyczą stwarzają jednocześnie określone obowiązki po stronie organu-administratora danych osobowych w przypadku ich wystąpienia.

Wśród **uprawnień informacyjnych** należy wymienić obowiązek administratora danych osobowych do informowania o przetwarzaniu danych na etapie ich zbierania (art. 24 u.o.d.o., art. 25 u.o.d.o.). Administrator jest zobowiązany poinformować osobę której dane zbiera o: 1) adresie swojej siedziby i pełnej nazwie, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna - o miejscu swojego zamieszkania oraz imieniu i nazwisku, 2) celu zbierania danych, a w szczególności o znanych mu w czasie udzielania informacji lub przewidywanych odbiorcach lub kategoriach odbiorców danych, 3) prawie dostępu do treści swoich danych oraz ich poprawiania, 4) dobrowolności albo obowiązku podania danych, a jeżeli taki obowiązek istnieje, o jego podstawie prawnej (art. 24 ust 1 u.o.d.o.). Opisany obowiązek jest wyłączony gdy przepis innej ustawy zezwala na przetwarzanie danych bez ujawniania faktycznego celu ich zbierania bądź osoba której dane dotyczą, posiada wskazane informacje (art. 24 ust 2 u.o.d.o.). Ponadto - gdy administrator zbiera dane **nie od osoby, której one dotyczą** - jest obowiązany poinformować bezpośrednio po utrwaleniu zebranych danych o informacjach wskazanych wyżej, a także dodatkowo o źródle danych oraz prawie kontroli jej danych osobowych polegającym na możliwości uzyskania informacji, prawie żądania zaprzestania przetwarzania danych czy prawie wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych (art. 25 ust 1 u.o.d.o.). W przypadku zbierania danych nie od osoby której one dotyczą istnieje także możliwość odstąpienia od obowiązku informacyjnego zgodnie z art. 25 ust 2 u.o.d.o., tj. gdy: 1) przepis innej ustawy przewiduje lub dopuszcza zbieranie danych osobowych bez wiedzy osoby, której dane dotyczą, 2) dane te są niezbędne do badań naukowych, dydaktycznych, historycznych, statystycznych lub badania opinii publicznej, ich przetwarzanie nie narusza praw lub wolności osoby, której dane dotyczą, a spełnienie wy-

**577.** A. Nowicka, Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych..., s. 282.

**578.** A. Monarcha-Matlak, Obowiązki administracji...,s. 241.

**579.** A. Nowicka, Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych..., s. 282.

**580.** P. Fajgielski, Informacja w administracji publicznej..., s. 127.

magań określonych w ust. 1 wymagałoby nadmiernych nakładów lub zagrażałoby realizacji celu badania, 3) **dane są przetwarzane przez administratora który jest organem administracji publicznej lub podmiotem administrującym na podstawie przepisów prawa**, 4) osoba, której dane dotyczą, posiada informacje do których przekazania zobowiązany był podmiot zbierający dane. Należy zaznaczyć, że organy administracji publicznej będą zwolnione z obowiązku informacyjnego w stosunku do osoby, której dane dotyczą, w przypadku, gdy dane są uzyskiwane z innych źródeł, na podstawie przepisów prawa zgodnie z art. 25 ust 2 pkt 5 u.o.d.o.

Obowiązek informacyjny obejmuje nie tylko etap zbierania danych, ale także etap ich przetwarzania. W związku z tym administrator danych zobowiązany jest do informowania o przetwarzaniu danych na wniosek osoby zainteresowanej (art. 32 ust 1 pkt 1-5 u.o.d.o.). Osoba zainteresowana może skorzystać z prawa do informacji nie częściej niż co 6 miesięcy (art. 32 ust 5 u.o.d.o.). Prawo to dotyczy:

- 1) uzyskania wyczerpującej informacji, czy taki zbiór istnieje, oraz do ustalenia administratora danych, adresu jego siedziby i pełnej nazwy, a w przypadku gdy administratorem danych jest osoba fizyczna - jej miejsca zamieszkania oraz imienia i nazwiska,
- 2) uzyskania informacji o celu, zakresie i sposobie przetwarzania danych zawartych w takim zbiorze,
- 3) uzyskania informacji, od kiedy przetwarza się w zbiorze dane jej dotyczące, oraz podania w powszechnie zrozumiałej formie treści tych danych,
- 4) uzyskania informacji o źródle, z którego pochodzą dane jej dotyczące, chyba że administrator danych jest zobowiązany do zachowania w tym zakresie w tajemnicy informacji niejawnych lub zachowania tajemnicy zawodowej,
- 5) uzyskania informacji o sposobie udostępniania danych, a w szczególności informacji o odbiorcach lub kategoriach odbiorców, którym dane te są udostępniane.

Administrator danych osobowych jest zobligowany do udzielenia informacji w terminie 30 dni od dnia złożenia wniosku (art. 33 u.o.d.o. w zw. z art. 32 ust 1 pkt 1-5 u.o.d.o.).

Administrator danych odmawia osobie, której dane dotyczą, udzielenia informacji wyżej wskazanych, jeżeli spowodowałoby to:

- 1) ujawnienie wiadomości zawierających informacje niejawne,
- 2) zagrożenie dla obronności lub bezpieczeństwa państwa, życia i zdrowia ludzi lub bezpieczeństwa i porządku publicznego,
- 3) zagrożenie dla podstawowego interesu gospodarczego lub finansowego państwa,
- 4) istotne naruszenie dóbr osobistych osób, których dane dotyczą, lub innych osób (art. 34 u.o.d.o.).

**Uprawnienia korekcyjne** określone są w art. 32 ust 1 pkt 6 u.o.d.o. Osoba której dane dotyczą ma prawo do wniesienia żądania uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia, jeżeli są one niekompletne, nieaktualne, nieprawdziwe lub zostały zebrane z naruszeniem ustawy albo są już zbędne do realizacji celu, dla którego zostały zebrane (art. 32 ust 1 pkt 6 u.o.d.o.). W razie wykazania przez osobę, której dane osobowe dotyczą powyższej sytuacji organ będący administratorem danych osobowych ma obowiązek bez zbędnej do uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych, czasowego lub stałego wstrzymania przetwarzania kwe-

stionowanych danych lub ich usunięcia ze zbioru, chyba że dotyczy to danych osobowych, w odniesieniu do których tryb ich uzupełnienia, uaktualnienia lub sprostowania określają odrębne ustawy (art. 35 ust 1 u.o.d.o.). W razie niedopełnienia przez administratora danych powyższego obowiązku osoba, której dane dotyczą, może się zwrócić do Generalnego Inspektora z wnioskiem o nakazanie dopełnienia tego obowiązku (art. 35 ust 2 u.o.d.o.).

**Uprawnienia zakazowe** dotyczą żądania zaprzestania przetwarzania danych osobowych (art. 32 ust 1 pkt 7 u.o.d.o.) oraz sprzeciwu (art. 32 ust 1 pkt 8 u.o.d.o.). Zarówno żądanie zaprzestania, jak i sprzeciw dotyczą sytuacji gdy administrator danych przetwarza je dla realizacji prawem określonych zadań dla dobra publicznego (art. 23 ust 1 pkt 4 u.o.d.o.) oraz w oparciu o klauzulę usprawiedliwionego celu (art. 23 ust 1 pkt 5 u.o.d.o.).

Żądanie zaprzestania przetwarzania danych osobowych stwarza po stronie administratora obowiązek zaprzestania przetwarzania kwestionowanych danych osobowych bądź obowiązek przekazania żądania bez zbędnej zwłoki Generalnemu Inspektorowi, który wydaje stosowną decyzję (art. 32 ust 2 u.o.d.o.). Wniesienie sprzeciwu uniemożliwia natomiast dalsze przetwarzanie kwestionowanych danych, gdyż jest to niedopuszczalne, za wyjątkiem pozo- stawienia w zbiorze danych w celu uniknięcia ponownego wykorzystania danych tej osoby w celach objętych sprzeciwem (art. 32 ust 3 u.o.d.o.).

**Uprawnienia do wnoszenia skarg, wniosków, odwołań** mogą być wykorzystane przez osobę, której dane są przedmiotem przetwarzania w przypadku gdy dane nie są przetwarzane zgodnie z przepisami u.o.d.o. Uprawnienia te to żądanie uzupełnienia, uaktualnienia, sprostowania danych osobowych, czasowego lub stałego wstrzymania ich przetwarzania lub ich usunięcia (art. 32 ust 1 pkt 6 u.o.d.o.), prawo wniesienia żądania zaprzestania przetwarzania danych (art. 32 ust 1 pkt 7 u.o.d.o.), prawo wniesienia sprzeciwu wobec przetwarzania danych (art. 32 ust 1 pkt 8 u.o.d.o.) o których była mowa, a także prawo wniesienia do administratora danych żądania ponownego, indywidualnego rozpatrzenia sprawy w wyniku operacji na danych osobowych, prowadzonych w systemie informatycznym (art. 32 ust 1 pkt 9 u.o.d.o.).

W razie nieuwzględnienia przez administratora danych żądania skorygowania danych, osoba zainteresowana może zwrócić się do Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych. Zgodnie z art. 18 u.o.d.o. w przypadku naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych GIODO z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej, w drodze decyzji administracyjnej, nakazuje przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności: 1) usunięcie uchybień, 2) uzupełnienie, uaktualnienie, sprostowanie, udostępnienie lub nieudostępnienie danych osobowych, 3) zastosowanie dodatkowych środków zabezpieczających zgromadzone dane osobowe, 4) wstrzymanie przekazywania danych osobowych do państwa trzeciego, 5) zabezpieczenie danych lub przekazanie ich innym podmiotom, 6) usunięcie danych osobowych.<sup>581</sup> Ponadto od decyzji GIODO można wnieść wniosek o ponowne rozpatrzenie sprawy, a następnie skargę do wojewódzkiego sądu administra- cyjnego.

**581.** „W razie stwierdzenia naruszenia przepisów o ochronie danych osobowych, Generalny Inspektor Ochrony Danych Osobowych z urzędu lub na wniosek osoby zainteresowanej nakazuje administratorowi danych w drodze decyzji administracyjnej przywrócenie stanu zgodnego z prawem, a w szczególności usunięcie danych osobowych” (Wyrok NSA z dnia 13 lutego 2003 r., II SA 1620/2001, Lexis nr 359013).

### 3.3. Ochrona danych osobowych, a ich udostępnianie przez administratora danych osobowych

Udostępnianie danych osobowych jest jedną z form ich przetwarzania. Jako zasadę przyjęto wyłączenie powszechnej jawności danych osobowych. Do dnia 7 marca 2011r. obowiązywały przepisy 29 u.o.d.o. i 30 u.o.d.o.,<sup>582</sup> regulujące te kwestie. Przepisy te zostały jednak uchylone ustawą z dnia 29 października 2010r. o zmianie ustawy o ochronie danych osobowych oraz niektórych innych ustaw.<sup>583</sup> Udostępnianie danych osobowych dopuszczalne jest zatem w trybie ustawy o ochronie danych osobowych wówczas gdy spełniony jest jeden z warunków określonych w art. 23 u.o.d.o. bądź 27 u.o.d.o.<sup>584</sup> Jednakże postanowienia ustawy o ochronie danych osobowych podlegają wyłączeniu w kwestii ich udostępniania, gdy odrębne przepisy odmiennie regulują udostępnianie lub nieudostępnianie danych<sup>585</sup>.

#### 3.3.1. Udostępnianie danych osobowych stanowiących informację publiczną

Przepisy prawa – pomimo szeroko rozwiniętej ochrony danych osobowych – przewidują określone okoliczności uzasadniające ich udostępnienie w związku z udostępnianiem informacji publicznych. W wyroku WSA w Warszawie z dnia 13 czerwca 2003r. sąd wskazał, że „Ustawa o ochronie danych osobowych w sytuacji, gdy w treści informacji publicznej zawarte są dane osobowe, jest *lex specialis* w stosunku do ustawy o dostępie do informacji publicznej.”<sup>586</sup> Dlatego też, jeżeli informacja publiczna zawiera dane osobowe ich udostępnienie powinno spełniać wymagania przewidziane przepisami u.o.d.o. bowiem zgodnie z art. 1 u.d.i.p. przepisy tej ustawy nie mogą naruszać przepisów innych ustaw określających odmienny tryb dostępu do informacji będących informacjami publicznymi.

#### 3.3.2. Udostępnianie danych osobowych na podstawie ustaw szczególnych (wybrane przykłady)

Zgodnie z art. 5 u.o.d.o. jeżeli przepisy ustaw odrębnych, przewidują dalej idącą ochronę

**582.** Szerzej na ten temat P. Litwiński, Udostępnianie danych osobowych w ustawie o ochronie danych osobowych (w:) G. Sibiga, X. Konarski (red.) Ochrona danych osobowych. Aktualne problemy i nowe wyzwania, Warszawa 2007, s. 111-137.

**583.** Dz. U. z 2010r., Nr 229, poz. 1497.

**584.** Tak P. Fajgielski, Udostępnianie danych osobowych - zagadnienia wybrane, Monitor Prawniczy 2012, Nr 7 (dodatek specjalny pod red. G. Sibigi), s. 10-13.

**585.** Por. M. Monarcha-Matlak, Obowiązki administracji..., s. 266, P. Fajgielski, Informacja w administracji publicznej..., s. 90-100, 112-138, P. Litwiński, Ochrona danych osobowych ..., s. 202, A. Błaszczyńska, Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych, Przegląd Prawa Publicznego 2011, Nr 12, s. 19-36.

**586.** LEX nr 219394.

**587.** Tekst jedn. Dz. U. z 2011r., Nr 212, poz. 1264 ze zm., dalej zwana: pr.a.s.c.

w przedmiocie ochrony danych osobowych niż to wynika z u.o.d.o. stosuje się przepisy tych ustaw. Przepisy wskazanych ustaw określone są jako szczególne przepisy o udostępnianiu danych osobowych.

W związku z powyższym należy wskazać iż do takich regulacji prawnych dotyczących przetwarzania danych osobowych należą

1) ustawa z dnia 29 września 1986 r. – Prawo o aktach stanu cywilnego,<sup>587</sup>

2) ustawa z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych,<sup>588</sup>

3) ustawa z dnia 17 maja 1989 r.- Prawo geodezyjne i kartograficzne,<sup>589</sup>

Wszystkie wskazane akty prawne dotyczą przetwarzania danych osobowych w tym danych takich jak: imię i nazwisko, numer PESEL, miejsce urodzenia, miejsce zamieszkania, własność nieruchomości, stan rodzinny.

### 3.3.2.1. Księgi stanu cywilnego

Stan cywilny to zespół cech określających sytuację osoby fizycznej w rodzinie (np. pokrewieństwo, związek małżeński, powinowactwo) oraz jej sytuację osobistą (np. imię i nazwisko, płeć, wiek)<sup>590</sup>. Stan cywilny stwierdza się na podstawie aktów sporządzonych w księgach stanu cywilnego (art. 3 pr.a.s.c.)<sup>591</sup>. Prowadzenie ksiąg stanu cywilnego należy do kompetencji kierownika urzędu stanu cywilnego lub jego zastępcy (art. 6 ust 1 pr.a.s.c.). Kierownikiem urzędu stanu cywilnego jest wójt, burmistrz lub prezydent miasta (art. 6 ust 2 pr.a.s.c.), gdyż urzędy stanu cywilnego wchodzi w skład urzędu gminy (art. 5a ust 1 pr.a.s.c.), a gmina stanowi okręg urzędu stanu cywilnego (art. 5a ust 2 pr.a.s.c.).

Z ksiąg akt stanu cywilnego wydaje się **odpisy aktów stanu cywilnego**<sup>592</sup> i **zaświadczenia zawierające dane osobowe**, a dokładnie: 1) odpisy zupełne i skrócone aktów stanu cywilnego, 2) zaświadczenia o dokonanych w księgach stanu cywilnego wpisach lub o ich braku, 3) zaświadczenia o zaginięciu lub zniszczeniu księgi stanu cywilnego (art. 79 pr.a.s.c.). Jednakże odpisy z ksiąg stanu cywilnego sporządzone przed ponad 100 latami wydają archiwa państwowe, stosując przepisy pr.a.s.c. oraz przepisy rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 26 października 1998r. w sprawie szczegółowych zasad sporządzania aktów stanu cywilnego, sposobu prowadzenia ksiąg stanu cywilnego, ich kontroli, przechowywania i zabezpieczenia oraz wzorów aktów stanu cywilnego, ich odpisów, zaświadczeń i protokołów<sup>593</sup>.

Udostępnianie odpisów i zaświadczeń określono w art. 83 pr.a.s.c., który potwierdza zasadę ograniczonej jawności ksiąg stanu cywilnego. Zgodnie z postanowieniami art. 83 ust 1 pr.a.s.c. odpisy i zaświadczenia udostępnia się na wniosek: 1) sądu, 2) innego organu państwowego, 3) osoby, której stan cywilny został w akcie stwierdzony, jej wstępnego, zstępnego, rodzeństwa, małżonka lub przedstawiciela ustawowego. Zaś w myśl art. 83 ust 2 pr.a.s.c. odpisy i zaświadczenia o dokonanych w księgach stanu cywilnego wpisach lub o ich braku mogą być wydane także innym osobowym

**588.** Tekst jedn. Dz. U. z 2006 r., Nr 139, poz. 993 ze zm., dalej zwana: u.e.l.i.d.o.

**589.** Tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 ze zm., dalej zwana: u.p.g.k.

**590.** E. Pachniewska (w:) A. Czajkowska, E. Pachniewska, Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecnictwo. Wzory dokumentów i pism, Warszawa 2009, s. 21 i cytowana tam literatura.

**591.** Wyróżnia się: akt urodzenia (art. 40 pr.a.s.c.), akt małżeństwa (art. 61, 61a pr.a.s.c.), akt zgonu (art. 66, 67 pr.a.s.c.).

**592.** Odpis aktu stanu cywilnego może być odpisem aktu urodzenia, aktu małżeństwa, aktu zgonu. Odpis może być zupełny (art.80 pr.a.s.c.) lub skrócony(art.81 pr.a.s.c.). Odpis zupełny stanowi dokładne powtórzenie treści aktu stanu cywilnego wraz ze wszystkimi wzmiankami dodatkowymi sporządzonymi na marginesach, zaś w odpisie skróconym aktu stanu cywilnego podaje się treść tego aktu w postaci ostatecznej, uwzględniającej wszelkie wzmianki dodatkowe z pominięciem wyrazów, ustępów i zdań skreślonych.

**593.** Dz.U. 1998 nr 136 poz. 884 ze zm.



jeżeli wykażą w tym interes prawny oraz na wniosek **organizacji społecznej**, gdy jest to uzasadnione jej celami statutowymi oraz przemawia za tym interes społeczny. Zatem do wydawania odpisów (tak skróconych, jak i zupełnych) zastosowanie mają przepisy pr.a.s.c., natomiast w odniesieniu do zaświadczeń stosuje się przepisy kodeksu postępowania administracyjnego. Tym samym wydanie odpisu następuje w postaci czynności materialno-technicznej, a odmowa w formie decyzji administracyjnej.<sup>594</sup> Wydanie zaświadczenia także jest czynnością materialno-techniczną, a odmowa wydania ma postać postanowienia. Kierownik urzędu stanu cywilnego przed wydaniem zaświadczenia może przeprowadzić w koniecznym zakresie postępowanie wyjaśniające. **Zaświadczenie o zaginięciu lub zniszczeniu księgi stanu cywilnego** może być także wydane na wniosek innych zainteresowanych osób bez konieczności wykazywania interesu prawnego.

Jak wynika z powyższego osoby niewymienione w art. 83 ust 1 pr.a.s.c. mogą żądać wydania odpisu jeżeli wykażą swój interes prawny. „Wykazanie interesu prawnego - w rozumieniu art. 83 ust. 2 a.s.c. - w żądaniu uzyskania odpisu aktu stanu cywilnego ma polegać na wskazaniu okoliczności, które w świetle przepisów prawa materialnego kreują ten interes prawny a nie na wskazaniu przepisu, z którego wprost wynikałby obowiązek przedłożenia akt stanu cywilnego (...)”<sup>595</sup> Innymi słowy interes prawny w uzyskaniu odpisu aktu urodzenia, małżeństwa, zgonu ma każdy na swoją sferę praw i obowiązków bezpośredni wpływ ma urodzenie, małżeństwo czy śmierć innej osoby.<sup>596</sup> Interes prawny wystąpi na przykład, gdy przedstawienie odpisu aktu stanu cywilnego lub zaświadczenia będzie mieć istotne znaczenie dla rozstrzygnięcia sprawy w postępowaniu sądowym lub administracyjnym.

Należy także zaznaczyć, że w zależności od formy odpisu – skróconej lub zupełnej- wnioskodawca inny niż podmioty wymienione w art. 83 ust 1 pr.a.s.c. będzie zobowiązany odpowiednio do udowodnienia lub do uprawdopodobnienia istnienia interesu prawnego. Według E. Pachniewskiej osoba występująca o wydanie odpisu zupełnego powinna więc udowodnić istnienie interesu prawnego, co uzasadnia bardziej wnikliwe rozpatrzenie takiego wniosku przez kierownika urzędu stanu cywilnego, zaś osoba zainteresowana w uzyskaniu skróconego odpisu aktu stanu cywilnego nie musi szczegółowo udowodnić interesu prawnego, a wystarczy uprawdopodobnienie jego istnienia. Ponadto trzeba podkreślić, iż osoby, które zgłosiły urodzenie bądź zgon pomimo iż nie należą do kręgu podmiotów wymienionych w art. 83 ust 1 pr.a.s.c. – mogą otrzymać odpis skrócony aktu urodzenia bądź zgonu bez wykazania interesu prawnego.<sup>597</sup>

Organizacja społeczna wnosząca o uzyskanie odpisu aktu stanu cywilnego zobligowana jest do złożenia uzasadnionego wniosku na piśmie. Otrzymanie odpisu warunkowane jest celami

statutowymi organizacji oraz interesem społecznym. Powyższe ma miejsce **gdy** organizacja podejmuje działania dla zapewnienia przykładowo potrzeb bytowych, wychowawczych, zdrowotnych, kulturalnych określonych grup społecznych, a wskazane działania podejmowane są w interesie lub przy akceptacji państwa.<sup>598</sup>

594. E. Pachniewska (w.): A. Czajkowska, E. Pachniewska, Prawo o aktach ..., s. 250.

595. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 14 stycznia 2008 r., III SA/Kr 945/2007, Lexis nr 1989568.

596. Por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 14 czerwca 2007 r., III SA/Gd 158/2007, Lexis 2144791.

597. E. Pachniewska (w.): A. Czajkowska, E. Pachniewska, Prawo o aktach..., s. 249.

598. E. Pachniewska (w.): A. Czajkowska, E. Pachniewska, Prawo o aktach..., s. 249.

### 3.3.2.2. Ewidencja ludności

Ewidencja ludności polega na rejestracji danych o miejscu pobytu osób, urodzeniach, zmianach stanu cywilnego, obywatelstwa, imion i nazwisk oraz o zgonach. Działania te podejmowane są w oparciu o przepisy ustawy z dnia 10 kwietnia 1974 r. o ewidencji ludności i dowodach osobistych. Ewidencja ludności jest prowadzona w systemie teleinformatycznym przez: 1) ministra właściwego do spraw wewnętrznych – w formie zbioru PESEL<sup>599</sup>, 2) wojewodę – w formie wojewódzkich zbiorów meldunkowych<sup>600</sup>, 3) organy gminy – w formie gminnych zbiorów meldunkowych (art. 46 u.e.l.i.d.o.). Prowadzenie ewidencji ludności na podstawowym poziomie – czyli w zakresie gminnych zbiorów meldunkowych – zostało zlecone gminom i należy do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej. Organami wykonującymi te zadania są wójt, burmistrz, prezydent miasta. Ewidencję ludności prowadzi się na podstawie danych osobowych zgłoszonych przy wykonywaniu obowiązku meldunkowego, na podstawie zgłoszeń z urzędu stanu cywilnego (w zakresie zmiany stanu cywilnego) oraz na podstawie zgłoszeń w zakresie wydania/unieważnienia dowodu osobistego w formie: 1) gminnych zbiorów meldunkowych, tj.: a) zbioru danych stałych mieszkańców, b) zbioru danych byłych mieszkańców, c) zbioru danych obywateli polskich i cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający ponad 3 miesiące, d) zbioru danych cudzoziemców zameldowanych na pobyt czasowy trwający do 3 miesięcy 2) gminnego zbioru danych osobowych PESEL powstałego w związku z nadawaniem numeru PESEL na podstawie zbiorów meldunkowych (art. 44a ust 1 u.e.l.i.d.o.), 3) gminnej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych. Organy gminy poprzez wykonywanie zadań z zakresu ewidencji ludności zasilają jednocześnie Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności, prowadzony przez ministra do spraw wewnętrznych jako centralny rejestr państwowy oraz wojewódzkie zbiory meldunkowe.

W szerokim znaczeniu organami odpowiedzialnymi za udostępnianie danych z ewidencji ludności są: 1) **właściwy organ gminy** (wójt, burmistrz, prezydent miasta) – w odniesieniu do danych z gminnych zbiorów meldunkowych oraz gminnej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, 2) **wojewoda** – w odniesieniu do danych z wojewódzkich zbiorów meldunkowych, 3) **minister spraw wewnętrznych** – w odniesieniu do danych ze zbioru PESEL oraz danych z ogól-

no krajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (art. 44i u.e.l.i.d.o.).

Koncentrując dalsze rozważania wokół organów gminy należy wskazać, iż są one w ograniczonym zakresie uprawnione do udostępniania informacji bowiem przepisy u.e.l.i.d.o. przewidują ograniczoną jawność danych zawartych w zbiorach ewidencji ludności. Dane i informacje mogą

**599.** Powszechny Elektroniczny System Ewidencji Ludności prowadzony jest od 1979 roku i zawiera dane osób zameldowanych na pobyt stały lub czasowy trwający ponad 3 miesiące, osób ubiegających się o wydanie dowodu osobistego lub paszportu, a także osób, dla których odrębne przepisy przewidują potrzebę posiadania numeru PESEL – zob. <https://msw.gov.pl/pl/sprawy-obywatelskie/centralne-rejestry-pan/32,PESEL.html#udost%C4%99pnianie%20danych> [dostęp na dzień: 7 lutego 2014r.].

**600.** Wojewódzkie zbiory meldunkowe powstają w związku z zadaniami wykonywanymi na poziomie województwa przez jego organy (tj. wydawanie paszportów, sprawy cudzoziemców m.in.: uznanie za obywatela polskiego, uznanie za repatrianta) oraz w związku z wykonywaniem nadzoru nad jednostkami samorządu terytorialnego (m.in.: w sprawach stanu cywilnego, zmiany imion i nazwisk, ewidencji ludności i dowodów osobistych).

być udostępniane w sposób nieodpłatny lub odpłatny<sup>601</sup>. **Ustawa przewiduje trzy grupy podmiotów którym udostępnia się dane zawarte w gminnych zbiorach meldunkowych, gminnej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.**

**Pierwszą** z nich stanowią podmioty publiczne lub wykonujące zadania publiczne, tj.: a) organy administracji publicznej, sądy i prokuratura, b) Policja, Straż Graniczna, Służba Więzienna, Służba Kontrwywiadu Wojskowego, Służba Wywiadu Wojskowego, Służba Celna, Żandarmeria Wojskowa, Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego, Agencja Wywiadu, Biuro Ochrony Rządu, Centralne Biuro Antykorupcyjne, Szef Krajowego Centrum Informacji Kryminalnych i straże gminne (miejskie), c) organy kontroli skarbowej i wywiadu skarbowego, d) państwowe i komunalne jednostki organizacyjne oraz inne podmioty, 5) Polski Czerwony Krzyż - w zakresie niezbędnym do realizacji zadań publicznych określonych w odrębnych przepisach (art. 44h ust 1 u.e.l.i.d.o.). Podmiotom tym udostępnia się dane nieodpłatnie, a udostępnienie ma charakter obligatoryjny. Dane i informacje z ewidencji udostępniane są tym podmiotom na wniosek<sup>602</sup> złożony w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej. Ponadto można je udostępniać za pomocą urządzeń teletransmisji danych, po złożeniu jednorazowego stosownego wniosku, gdy podmioty wnioskujące: 1) posiadają urządzenia umożliwiające identyfikację osoby uzyskującej dane w systemie oraz zakresu, daty i celu ich uzyskania, 2) posiadają zabezpieczenia techniczne i organizacyjne umożliwiające wykorzystanie danych niezgodnie z celem ich uzyskania, 3) uzyskanie danych jest uzasadnione specyfiką lub zakresem wykonywanych zadań albo prowadzonej działalności (art. 44h ust 5 pkt 1-3 u.e.l.i.d.o.). Należy podkreślić, iż wskazane powyżej warunki determinują jedynie udostępnienie danych za pomocą urządzeń teletransmisji, nie zastępują zaś przesłanek dostępu do zbioru danych, określonych dla różnych podmiotów według kryteriów rodzaju podmiotów.<sup>603</sup> Teletransmisja danych może odbywać się na dwa sposoby, tj. teletran-

smisja zwykła<sup>604</sup> (art. 44h ust 5 u.e.l.i.d.o. w zw. z art. 44i ust 4 u.e.l.i.d.o.), bądź teletransmisja przy pomocy weryfikacji<sup>605</sup> (art. 44h ust 6 u.e.l.i.d.o. w zw. z art. 44i ust 4 u.e.l.i.d.o.). W przypadku transmisji za pomocą weryfikacji organy wnoszące o udostępnienie danych przekazują elektroniczne dane, które następnie są weryfikowane przez właściwy organ gminy i potwierdzane przy pomocy elektronicznego raportu zgodności lub niezgodności danych. Zaś przy teletransmisji zwykłej występuje wyłącznie udostępnienie danych bez potwierdzenia ze strony właściwego organu.

**601.** Rozporządzenie z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie wysokości opłat za udostępnienie danych ze zbiorów meldunkowych, ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, zbioru PESEL, ogólnokrajowej ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych oraz sposobu wnoszenia tych opłat (Dz. U. z 2008r., Nr.207, poz. 1298).

**602.** Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (Dz. U. z 2008r., Nr 214, poz. 1353 ze zm.).

**603.** Zob. Wyrok WSA w Krakowie z dnia 24 stycznia 2006 r., II SA/KR 2394/2003, LexPolonica nr 419616.

**604.** Zastosowanie znajduje wzór wniosku określony w załączniku nr 2 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

**605.** Zastosowanie znajduje wzór wniosku określony w załączniku nr 3 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

**Drugą** grupę stanowią osoby i jednostki organizacyjne posiadające interes prawny<sup>606</sup> w udostępnieniu danych (art. 44h ust 2 pkt 1 u.e.l.i.d.o.) oraz jednostki organizacyjne żądające udostępnienia danych w celach badawczych, statystycznych lub badania opinii publicznej (art. 44h ust 2 pkt 2 u.e.l.i.d.o.). Podmioty te są zobowiązane do wniesienia opłaty za udostępnienie danych<sup>607</sup>. Osobom i jednostkom organizacyjnym posiadającym interes prawny dane są udostępniane na wniosek złożony w formie pisemnej lub elektronicznej,<sup>608</sup> bądź przez transmisję danych na zasadach analogicznych jak w pierwszej grupie. Zaś w przypadku podmiotów żądających udostępnienia danych dla celów badawczych, statystycznych i in. udostępnia się je na wniosek złożony w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, jednakże bez możliwości teletransmisji danych. Nadto podmioty te mogą żądać danych pod warunkiem, że po ich wykorzystaniu zostaną one poddane takiej modyfikacji, która nie pozwoli na ustalenie tożsamości osób, których dane dotyczą. Trzeba także nadmienić, iż wyłącznie w tym przypadku jako jedynym będą znajdować zastosowanie przepisy u.d.i.p. (art. 44h ust 2a w zw. z art. 14 ust 2 u.d.i.p.)<sup>609</sup>.

**Trzecia** kategoria uprawnionych do żądania udostępnienia danych to inne osoby i podmioty które uwiarygodnią interes faktyczny<sup>610</sup> w otrzymaniu danych (art. 44h ust 2 pkt 3 u.e.l.i.d.o.). W celu udostępnienia danych tym podmiotom muszą wystąpić właściwie dwie przesłanki, tj. interes faktyczny po stronie wnioskującego oraz wyraźna zgoda osoby której danych dotyczy wniosek na ich udostępnienie<sup>611</sup>.

**606.** Przez interes prawny należy tu rozumieć interes prawny w uzyskaniu danych. Interes taki posiada np. wierzyciel osoby zmarłej w zakresie danych spadkobierców (Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 marca 2008r., II SA/Bd 67/2008, LexPolonica nr 1949959). Generalnie o interesie prawnym mogą świadczyć takie okoliczności, w których sytuacja prawna wnioskującego jest zależna od danej osoby, i dlatego jej odnalezienie wymaga uzyskania jej adresu. Jest to sytuacja w której nie jest możliwa realizacja uprawnienia lub obowiązku, bez udziału osoby, o której dane się wnioskuje (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 lutego 2009 r., II OSK 95/2008, LexPolonica nr 2263574, teza 2). Organy administracji publicznej udostępniające dane jako dokumenty potwierdzające interes prawny w uzyskaniu danych wskazują np.: wezwanie komornicze, wezwanie sądowe, wyroki sądowe, wezwania do zapłaty, postanowienia i decyzje innych organów.

**607.** Za wyjątkiem żądania udostępnienia danych niezbędnych do sporządzenia aktu poświadczenia dziedziczenia (art. 44h ust 10 u.e.l.i.d.o.).

**608.** Wniosek złożony w formie elektronicznej to wniosek złożony przy pomocy elektronicznej skrzynki podawczej na ePUAP (elektronicznej Platformie Usług Administracji Publicznej) lub na platformie regionalnej, zgodnie z art. 19a ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. W Polsce funkcjonuje centralna platforma oferująca e-usługi publiczne ePUAP (<http://epuap.gov.pl>) oraz platformy regionalne takiej jak SEKAP w województwie śląskim (<https://www.sekap.pl>), Wrota Małopolski (<http://www.wrotamalopolski.pl>) w województwie małopolskim czy Wrota Podlasia w województwie podlaskim (<http://cu.wrotapodlasia.pl/pages/sg.html>), dzięki którym można załatwiać sprawy w urzędach organów władzy publicznej. Przy tym załatwienie spraw administracyjnych w sposób elektroniczny wymaga posiadania profilu zaufanego lub podpisu elektronicznego (kwalifikowanego bądź niekwalifikowanego). - zob. szerz. D. Descours (w.): G. Szpor (red.), Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych, Warszawa 2013, s. 126 i nast.

**609.** W konsekwencji udostępnienie informacji powinno nastąpić bez zbędnej zwłoki nie później jednak niż w terminie 14 dni.

**610.** „Dane ze zbiorów meldunkowych mogą być udostępnione osobom i jednostkom organizacyjnym - jeżeli wykazą w tym interes prawny, zaś innym osobom i podmiotom - jeżeli uwiarygodnią one interes faktyczny w otrzymaniu danych i za zgodą osób, których dane dotyczą” (Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 kwietnia 2009 r., III SA/Gd 10/2009, LexPolonica nr 2795363).

**611.** „Skoro skarżąca jedynie uwiarygodniła swój interes faktyczny w otrzymaniu danych lokatorów mieszkania, to organy administracji nie mogły ich udostępnić bez zgody osób, których one dotyczą. Jeżeli więc, osoby te odmówiły wyrażenia zgody na udostępnienie swych danych, to żądania skarżącej nie można było uwzględnić.” (Wyrok NSA z dnia 22 lutego 2010 r., I OSK 607/2009, LexPolonica nr 2210070).

Dane udostępniane są odpłatnie na wniosek<sup>612</sup> złożony w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej.

Organy prowadzące zbiory meldunkowe, zbiór PESEL oraz ewidencje wydanych i unieważnionych dowodów osobistych, na wniosek zainteresowanej osoby, złożony w formie pisemnej lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej, są zobowiązane wydać zaświadczenie zawierające pełny odpis przetworzonych danych dotyczących tej osoby. Zaświadczenie jest przekazywane w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi (art. 44g ust. 1 u.e.l.i.d.o.). Wskazane zaświadczenie może mieć formę wydruku z aktualnego programu informatycznego (art. 44g ust. 2 u.e.l.i.d.o.).

Dane i informacje z ewidencji ludności mogą być udostępniane w formie jednostkowej lub zbiorowej w zależności od treści wniosku. Przez dane jednostkowe należy rozumieć informacje dotyczące: 1) jednej osoby lub imion i nazwisk wszystkich osób zameldowanych pod jednym adresem - uzyskane ze zbiorów meldunkowych lub zbioru PESEL, 2) jednego dokumentu lub jednej osoby - uzyskane z ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych (art. 44h ust 3a u.e.l.i.d.o.). Ponadto dane jednostkowe są przekazywane w formie odpowiadającej złożonemu wnioskowi (art. 44h ust 3 u.e.l.i.d.o.) i nie mogą być one wykorzystane w inny sposób niż wskazany we wniosku (art. 44h ust 4 u.e.l.i.d.o.). Udostępnienie danych następuje w formie czynności materialno-technicznej, a odmowa udostępnienia w drodze decyzji administracyjnej (art. 44i ust 5 i 7 u.e.l.i.d.o.). W zakresie terminu udostępnienia danych zastosowanie znajdują przepisy kodeksu postępowania administracyjnego dotyczące załatwiania spraw. Co do zasady udostępnienie danych następuje niezwłocznie. W przypadku konieczności przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego, w terminie do 1 miesiąca od złożenia kompletnego wniosku następuje udostępnienie danych bądź wydawana jest decyzja o odmowie udostępnienia danych. Zaś w sprawach szczególnie skomplikowanych termin ten może ulec wydłużeniu do 2 miesięcy.

W podsumowaniu należy wskazać, że dane ewidencyjne stanowią informację publiczną, niemniej jednak w przypadku dostępu do niej pierwszeństwo ma przepis art. 44h u.e.l.i.d.o., który zawiera zamknięty katalog osób prawnych i osób fizycznych uprawnionych do udostępnienia im danych osobowych ze zbiorów meldunkowych oraz dookreśla także warunki jakie powinien spełniać uprawniony do uzyskiwania danych<sup>613</sup>. „W tym przepisie ustawodawca wskazał, że dane ze zbiorów meldunkowych mogą być udostępnione osobom i jednostkom organizacyjnym - jeżeli wykażą w tym interes prawny (pkt 1). Mogą one być udostępnione innym osobom i podmiotom - jeżeli uwiarygodnią one interes faktyczny w otrzymaniu danych i za zgodą osób, których dane dotyczą (pkt 3).”<sup>614</sup>

**612.** Zastosowanie znajduje wzór wniosku określony w załączniku nr 1 do Rozporządzenia Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 19 listopada 2008 r. w sprawie określenia wzorów wniosków o udostępnienie danych z ewidencji ludności, zbioru PESEL oraz ewidencji wydanych i unieważnionych dowodów osobistych.

**613.** Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 23 kwietnia 2009 r., III SA/Gd 418/2008, LexPolonica nr 2210130.

**614.** Wyrok NSA z dnia 14 lutego 2012 r., II OSK 2267/2010, LexPolonica nr 3892257.

### **3.3.2.3. Ewidencja gruntów i budynków**

Ewidencja gruntów i budynków (EGIB) to rejestr publiczny danych liczbowych i opisowych, działający w oparciu o przepisy ustawy z dnia 17 maja 1989 r. Prawo geodezyjne i kar-

tograficzne<sup>615</sup> oraz przepisy rozporządzenia Ministra Rozwoju Regionalnego i Budownictwa z dnia 29 marca 2001 w sprawie ewidencji gruntów i budynków<sup>616</sup>. Innymi słowy, jest to jednolity dla kraju, systematycznie aktualizowany zbiór informacji o gruntach, budynkach i lokalach, ich właścicielach oraz o innych osobach fizycznych lub prawnych władających tymi gruntami, budynkami i lokalami (art. 2 pkt 8 u.p.g.k.). W przyszłości ewidencja ma pełnić funkcję katastru nieruchomości (zob. art. 53 a u.p.g.k.). Ewidencja gruntów i budynków jest zakładana oraz prowadzona w systemie informatycznym przez starostów (prezydentów miast na prawach powiatu). Obejmuje ona całe terytorium Rzeczypospolitej za wyjątkiem morza terytorialnego (zob. art. 22 ust 1 u.p.g.k.). Podstawę EGIB stanowią komputerowe bazy danych ewidencyjnych, które są integralną częścią Państwowego Zasobu Geodezyjnego i Kartograficznego<sup>617</sup>.

Uściślając ewidencja gruntów i budynków zawiera **dane o charakterze przedmiotowym** (dotyczące gruntów, budynków, lokali – art. 20 ust 1 pkt 1, 2, 3 u.p.g.k.) oraz **podmiotowym** (dotyczące właścicieli nieruchomości oraz podmiotów nimi władających – art. 20 ust 2 pkt 1, 2, u.p.g.k.)<sup>618</sup>.

Są to dane w przedmiocie: 1) gruntów (określające położenie, granice, powierzchnię, rodzaje użytków, klasy gleboznawcze (grunty rolne i leśne), specyficzne dane o lasach (grunty leśne), oznaczenie ksiąg wieczystych lub zbioru dokumentów), 2) budynków (określające położenie, przeznaczenie, funkcje użytkowe, ogólne dane techniczne), 3) lokali (określające położenie, funkcje użytkowe, powierzchnia użytkowa), 4) właściciela gruntu, budynku, lokalu, 5) osób (fizycznych lub prawnych) w których władaniu znajdują się grunty, budynki lub ich części, 6) wartości nieruchomości<sup>619</sup>.

Na ewidencję gruntów i budynków składają się komputerowe bazy danych ewidencyjnych oraz operaty ewidencyjne. Na podstawie baz danych ewidencyjnych tworzone są dla poszczególnych obrębów raporty obrazujące dane ewidencyjne, czyli: 1) rejestr gruntów, 2) rejestr budynków, 3) rejestr lokali, 4) kartoteka budynków, 5) kartoteka lokali, 6) mapa ewidencyjna. Operat ewidencyjny składa się z bazy danych prowadzonej za pomocą systemu teleinformatycznego oraz zbioru dokumentów uzasadniających wpis<sup>620</sup>, a ponadto częściami

**615.** Tekst jedn. Dz. U. 2010 r. Nr 193 poz. 1287 ze zm.

**616.** Dz. U. 2001, Nr 38 poz. 454 ze zm.

**617.** Jest to zbiór wszystkich cyfrowych i analogowych materiałów geodezyjnych i kartograficznych. Państwowy zasób geodezyjny i kartograficzny składa się z trzech części: centralnej, wojewódzkiej oraz powiatowej, ale w całości stanowi własność Skarbu Państwa. Gromadzenie i prowadzenie państwowego zasobu geodezyjnego i kartograficznego, kontrola opracowań przyjmowanych do zasobu oraz udostępnianie tego zasobu należy do Głównego Geodety Kraju w zakresie zasobu centralnego, marszałków województw – w zakresie zasobu centralnego oraz starostów – w zakresie zasobu powiatowego (art. 40 u.p.g.k.). Ponadto dzięki projektowi GEOPORTAL2 usługi infrastruktury informacji przestrzennej są dostępne drogą elektroniczną nie tylko dla wybranych jednostek administracji rządowej i samorządowej, które tworzą lub utrzymują rejestry, ale również dla osób fizycznych i prawnych, oraz innych jednostek organizacyjnych (szerz. zob. <http://geoportal.gov.pl>).

**618.** E. Stefańska (w:) J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red. nauk.), Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz LEX, Warszawa 2013, s. 219.

**619.** Przy tym jak zaznacza się w doktrynie i orzecnictwie czym innym jest operat ewidencyjny, a czym innym rejestr cen i wartości nieruchomości, stanowiący odrębny od ewidencji gruntów i budynków zbiór informacji- tak E. Stefańska (w:) J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red. nauk.), Prawo geodezyjne ..., s. 271-272 i cytowane tam orzecznictwo.

**620.** Dokumentami uzasadniającym wpis są np.: prawomocne orzeczenia sądowe, akty notarialne, ostateczne decyzje administracyjne (zob. uzasadnienie wyroku WSA w Warszawie z dnia 17 maja 2007r., IV SA/Wa 301/07, LEX nr 347773).

składowymi operatu ewidencyjnego są operat geodezyjno-prawny oraz operat opisowo-kartograficzny<sup>621</sup>.

Informacje zawarte w ewidencji gruntów i budynków w postaci operatu ewidencyjnego są jawne. Niemniej jawność oznacza „ (...) jedynie to, że informacje zawarte w ewidencji nie mają charakteru informacji niejawnych w rozumieniu prawa, co nie oznacza jednak powszechnego do nich dostępu (...)”<sup>622</sup> **Udostępnianie informacji zawartych w operacie ewidencyjnym uzależnione jest od charakteru informacji, który wyznacza krąg podmiotów uprawnionych do wniesienia żądania.** Dane o nieograniczonym dostępie to dane o charakterze przedmiotowym<sup>623</sup>. Ich udostępnienia może żądać każdy (art. 24 ust 2 u.p.g.k.). Warunkiem takiego udostępnienia jest wskazanie przez wnioskującego konkretnego gruntu, budynku lub lokalu co do którego żąda się informacji oraz uiszczenie opłaty z tego tytułu. **Dane o ograniczonym dostępie to dane o charakterze podmiotowym, czyli dane zawierające dane osobowe właścicieli i innych osób władających gruntami, budynkami i lokalami**<sup>624</sup>. Dane te udostępnia się na żądanie: 1) właścicieli oraz osób i jednostek władających gruntami, budynkami lub lokalami – których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis, 2) organów administracji publicznej albo podmiotów niebędących organami administracji publicznej, realizujących, na skutek powierzenia lub zlecenia przez organ administracji publicznej, zadania publiczne związane z gruntami, budynkami lub lokalami, których dotyczy udostępniany zbiór danych lub wypis, 3) podmiotów, które mają interes prawny w tym zakresie (art. 24 ust 3 u.p.g.k.). „Zasadniczym elementem różnicującym obie podstawy prawne jest to, iż dopuszczalność wydania wypisu i wyrysów na podstawie art. 24 ust. 3 ustawy powiązana została z faktem władania przez wnioskodawcę gruntem, budynkiem lub lokalem, albo z przysługiwaniem wnioskodawcy interesu prawnego w uzyskaniu wypisu i wyrysów. Natomiast udzielenie informacji na podstawie art. 24 ust. 2 ustawy nie zostało uzależnione od władania gruntem, budynkiem lub lokalem, wobec których określona informacja miałaby być udzielona. Udzielenie tej informacji nie jest również zależne od przysługiwania interesu prawnego.”<sup>625</sup> Dane z operatu ewidencyjnego są udostępniane przez starostę (prezydenta miasta) w formach: 1) wypisów z rejestrów, kartotek i wykazów tego operatu, 2) wyrysów z mapy ewidencyjnej, 3) kopii dokumentów, uzasadniających wpisy do bazy danych operatu ewidencyjnego, 4) plików komputerowych, sformatowanych zgodnie z obowiązującym standardem wymiany danych ewidencyjnych, 5) usług

danych przestrzennych o których mowa w art. 9 ustawy z dnia 4 marca 2010 r. o infrastrukturze informacji przestrzennej. Udostępnienie danych następuje w formie czynności materialno-technicznej, zaś odmowa udostępnienia powinna mieć formę decyzji administracyjnej. Dane powinny być udostępniane niezwłocznie, a gdy nie jest to możliwe to w terminie miesiąca, zgodnie z postanowieniami k.p.a.

621. E. Stefańska (w.): J. Lang, J. Maćkowiak, E. Stefańska (red. nauk.), Prawo geodezyjne ..., s. 253.

622. Wyrok WSA w Gliwicach z dnia 26 marca 2009 r., II SA/Gli 12/2009, LexPolonica nr 2462069.

623. Zob. np. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 11 marca 2010 r., III SA/Gd 50/2010, LexPolonica nr 2265623, zdanie 1.

624. Zob. np. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 17 kwietnia 2008 r., III SA/Lu 48/2008, LexPolonica nr 1996981, Wyrok NSA z dnia 10 czerwca 2010 r., I OSK 1097/2009, LexPolonica nr 2301840. przy tym przyjęte rozwiązanie jest krytykowane w doktrynie, zob. A. Grysczyńska (w.): G. Szpor, M. Durzyńska, A. Grysczyńska, I. Kamińska, K. Mączewski, W. Radzio, Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, Warszawa 2013, s. 248.

625. Wyrok NSA z dnia 13 kwietnia 2010 r., I OSK 828/2009, LexPolonica nr 2250194.

Reasumując należy wskazać, że w przypadku udostępniania informacji z ewidencji gruntów i budynków zastosowanie będą miały przepisy u.p.g.k. przed normami ogólnymi u.o.d.o. Te pierwsze w sposób wyczerpujący regulują „ (...) wszystkie przypadki oraz krąg podmiotów, którym mogą być udzielane informacje zgromadzone przez organy uprawnione do prowadzenia ewidencji gruntów i budynków (...)”<sup>626</sup>.

Ustawa o ochronie danych osobowych ma charakter regulacji ogólnej w przedmiocie udostępniania danych osobowych. Istnieją bowiem w prawie polskim inne regulacje odnoszące się do udostępniania danych osobowych zawierające odpowiednio przepisy przewidujące dalej idącą ochronę (Prawo o aktach stanu cywilnego, ustawa o ewidencji ludności i dowodach osobistych, Prawo geodezyjne i kartograficzne) oraz przepisy zmniejszające poziom ochrony danych osobowych (ustawa o dostępie do informacji publicznej).

W podsumowaniu należy wskazać, iż ustawa o ochronie danych osobowych przewiduje odpowiedzialność za naruszenie jej postanowień. Podmiotem odpowiedzialnym jest administrator danych, czyli w odniesieniu do administracji publicznej organ administracji publicznej lub podmiot administrujący.

**626.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 października 2009 r., IV SA/Wa 1233/2009, LexPolonica nr 2216895.



# Rozdział IX

## Problemy prawa archiwalnego

W pierwszej kolejności należy zwrócić uwagę na to, że podstawowy akt normatywny dotyczący prawa archiwalnego to ustawa o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983r.<sup>627</sup> Od wejścia w życie ustawy minęło już sporo czasu i dlatego w doktrynie wskazuje się na konieczność nowelizacji prawa archiwalnego uwzględniającej zmiany w działalności archiwalnej sektora państwowego i niepaństwowego<sup>628</sup>.

### 1. Zasady archiwalne

W literaturze przedmiotu wyróżnia się dwie zasady archiwalne:

1. **zasadę proveniencji** - jej istota sprowadza się do uznania materiałów archiwalnych wytworzonych przez jednostkę organizacyjną w związku z jej działalnością w określonym przedziale czasowym i na określonym terenie za zamkniętą całość o charakterze niepodzielnym. Zasada ta, doskonale porządkująca wewnętrzną strukturę zasobu, nie ma jednoznacznych uregulowań prawnych.
2. **zasady pertynencji** - tj. przynależności terytorialnej. Oznacza, że akta wytworzone na danym terytorium powinny tam też być przechowywane.

### 2. Kategorie archiwalne

Właściwe zastosowanie kategorii archiwalnych pozwala ustalić wartość akt oraz okres ich przechowywania. Dokumentacja powstająca w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych oraz napływająca do nich jest przechowywana przez te organy i jednostki organizacyjne przez okres ustalony w rozporządzeniu Ministra Kultury w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych z dnia 16 września 2002r.<sup>629</sup>, po tym zaś okresie:

- 1) dokumentacja stanowiąca materiał archiwalny jest **przekazywana do właściwych archiwów państwowych**. W świetle ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach z dnia 14 lipca 1983r.,<sup>630</sup> materiałami archiwalnymi wchodzącymi do narodo-

wego zasobu archiwalnego, zwanymi dalej „**materiałami archiwalnymi**”, są wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, dokumentacja finansowa, techniczna i staty-

627. Tekst jedn. Dz.U. Nr 123, poz. 698.

628. H.Robótka, Kilka refleksji na temat polskiego prawa archiwalnego (w:) Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywy zmian, red. H.Robótka, Toruń 2007, s.32.

629. z dnia 16 września 2002 r. (Dz.U. Nr 167, poz. 1375)

630. Tekst jedn. z dnia 26 maja 2011 r. , Dz.U. Nr 123, poz. 698 ze zm.

styczna, mapy i plany, fotografie, filmy i mikrofilmy, nagrania dźwiękowe i wideofonowe, dokumenty elektroniczne w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne (Dz.U. Nr 64, poz. 565, z późn. zm.) oraz inna dokumentacja, bez względu na sposób jej wytworzenia, mająca znaczenie jako źródło informacji o wartości historycznej o działalności Państwa Polskiego, jego poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz o jego stosunkach z innymi państwami, o rozwoju życia społecznego i gospodarczego, o działalności organizacji o charakterze politycznym, społecznym i gospodarczym, zawodowym i wyznaniowym, o organizacji i rozwoju nauki, kultury i sztuki, a także o działalności jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostek organizacyjnych - powstała w przeszłości i powstająca współcześnie (art.1 ustawy).

2) dokumentacja inna niż wymieniona w pkt 1 może ulec brakowaniu.

Wyróżnia się następujące kategorie archiwalne dokumentów:

**Kategoria A** – taką klasyfikacją opatruje się akta posiadające wartość archiwalną. Akta te są wówczas przechowywane wieczyście. W razie likwidacji podmiotu dokumenty są przekazywane do archiwum państwowego.

**Kategoria B z cyfrą** – akta oznaczone literą B mają charakter użyteczny dla danej jednostki organizacyjnej. Po literze wskazuje się okres przechowywania, np. B12- akta płacowe są przechowywane przez 12 lat. B 50 – akta osobowe pracowników przechowuje się 50 lat. Po upływie wskazanych lat dokumentacja jest przekazywana na makulaturę lub do zniszczenia (podlega brakowaniu).

**Kategoria BC** – dokumenty o krótkotrwałej wartości. Zwykle przechowuje się je do końca roku w którym powstały, po czym następuje ich zniszczenie.

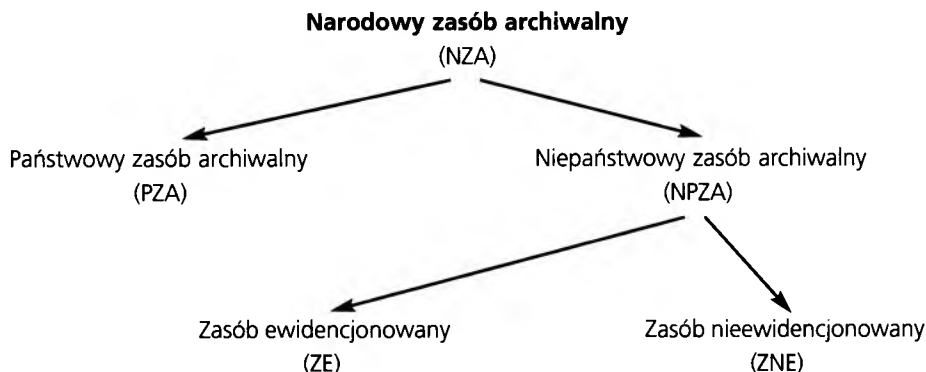
**Kategoria BE z cyfrą** – po upływie okresu wyrażonego cyfrą dokumentacja jest przeglądana i podlega ponownej klasyfikacji. Skutkiem ponownego przejrzania dokumentacji może być albo nadanie kategorii archiwalnej albo przekazanie na makulaturę. Ekspertyza dokonywana jest przez archiwum państwowe. Zmiana kategorii może wiązać się z uznaniem dokumentacji za materiały archiwalne.

### 3. Archiwa i ich zasoby

Termin „archiwum” pochodzi z języka łacińskiego (archivum – uporządkowany zbiór dawnych dokumentów). Narodowy zasób archiwalny, w zależności od stosunku własności materiałów archiwalnych, dzieli się na:

- 1) państwowy zasób archiwalny;
- 2) niepaństwowy zasób archiwalny.

Materiały archiwalne stanowiące narodowy zasób archiwalny przechowuje się **wieczyście**.



Źródło: opracowanie własne

**Materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego** nie mogą być zbywane. Nie mogą być też, poza wypadkami określonymi w ustawie, przekazywane innym jednostkom organizacyjnym niż należące do państwowej sieci archiwalnej.

**Materiały archiwalne wchodzące do ewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego** nie mogą być zbywane. Ich przejście na własność Państwa następuje zgodnie z art. 44 ustawy, tzn. że z chwilą ustania działalności jednostek organizacyjnych należących do sieci archiwalnej, ich materiały archiwalne stają się własnością Państwa i wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego. Podlegają przekazaniu do właściwej jednostki państwowej sieci archiwalnej wskazanej decyzją Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

**Materiały archiwalne wchodzące do nieewidencjonowanego niepaństwowego zasobu archiwalnego** mogą być zbywane. W razie ich zbywania w drodze umowy kupna-przedania, archiwom państwowym oraz archiwom państwowym wyodrębnionym przysługuje prawo pierwokupu tych materiałów, zależnie do właściwości tych archiwów.

Wywóz za granicę materiałów archiwalnych stanowiących narodowy zasób archiwalny jest zabroniony. Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych może jednak zezwolić na czasowy wywóz za granicę materiałów archiwalnych, jeżeli za udzieleniem zezwolenia przemawia ważny interes społeczny lub indywidualny. Z kolei wywóz za granicę materiałów archiwalnych niewchodzących do narodowego zasobu archiwalnego w rozumieniu ustawy jest dopuszczalny pod warunkiem stwierdzenia jego charakteru przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych.

**Państwowy zasób archiwalny** tworzą materiały archiwalne powstałe i powstające w wyniku działalności organów państwowych oraz innych państwowych jednostek organizacyjnych; organów jednostek samorządu terytorialnego oraz innych samorządowych jednostek organizacyjnych oraz obcych organów władzy i administracji państwowej i innych organów, jednostek organizacyjnych i organizacji, związków wyznaniowych, a także okupacyjnych jednostek wojskowych, jeżeli materiały te znajdują się w Rzeczypospolitej Polskiej.

**Państwowy zasób archiwalny** tworzą również materiały archiwalne powstałe w wyniku działalności partii politycznych oraz innych organizacji o charakterze politycznym, społecznym, zawodowym i gospodarczym, kościołów i związków wyznaniowych, innych niepaństwowych organizacji i jednostek organizacyjnych, działaczy politycznych, społecznych i gospodarczych, twórców w dziedzinie nauki i techniki, kultury i sztuki oraz innych osób, które wniosły swój historyczny wkład do rozwoju Państwa Polskiego, życia politycznego, społecznego i gospodarczego oraz do rozwoju nauki i techniki oraz kultury i sztuki, rodzin i rodów, które wywierały historyczny wpływ na sprawy państwowe, stosunki polityczne, gospodarcze i społeczne, a także dotyczące ich majątków, przedsiębiorstw i innej aktywności gospodarczej, jeżeli materiały te stały się własnością Państwa w wyniku zakupu, darowizny lub w innej drodze.

### 3.1. Udostępnienie materiału archiwalnego

Materiały archiwalne są udostępniane **po upływie 30 lat** od ich wytworzenia. Jednak niezależnie od wieku materiałów archiwalnych można, w drodze decyzji, odmówić ich udostępnienia, jeżeli: 1) ich stan fizyczny nie pozwala na udostępnienie; 2) udostępnienie miało by spowodować naruszenie prawnie chronionych interesów Państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli lub tajemnic prawnie chronionych. Minister Kultury i Dziedzictwa Narodowego w rozporządzeniu z dnia 29 lipca 2008r. określił szczególne wypadki i tryb wcześniejszego udostępniania materiałów archiwalnych<sup>631</sup>. I tak materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, od których wytworzenia **nie upłynęło 30 lat**, mogą być udostępniane w przypadkach uzasadnionych potrzebami nauki i kultury, o ile nie narusza to prawnie chronionych interesów Państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli oraz tajemnic ustawowo chronionych. Z kolei materiały archiwalne tworzące zasób jednostek publicznej radiofonii i telewizji, stanowiące: 1) zapisy dźwięku, obrazu lub obrazu z towarzyszącym dźwiękiem, które były przedmiotem emisji radiowej lub telewizyjnej, są udostępniane niezwłocznie po wprowadzeniu ich do ewidencji archiwum zakładowego; 2) zapisy dźwięku, obrazu lub obrazu z towarzyszącym dźwiękiem, które nie były przedmiotem emisji radiowej lub telewizyjnej, mogą być udostępniane w przypadkach uzasadnionych potrzebami nauki po wprowadzeniu ich do ewidencji archiwum zakładowego; 3) dokumenty związane z tworzeniem lub pozyskiwaniem przez te jednostki zapisów, o których mowa w pkt 1, mogą być udostępniane **w przypadkach uzasadnionych potrzebami nauki** niezwłocznie po wprowadzeniu tych dokumentów do ewidencji archiwum zakładowego.

Do wyrażenia zgody na wcześniejsze udostępnienie materiału archiwalnego właściwy jest **kierownik odpowiednio archiwum państwowego**, jednostki organizacyjnej z powierzonym zasobem archiwalnym, biblioteki i muzeum, które gromadzą i przechowują materiały archiwalne wchodzące do państwowego zasobu archiwalnego, uczelni publicznej, której archiwa zakładowe posiadają zasób historyczny, jednostki publicznej radiofonii i telewizji. We wniosku o wcześniejsze udostępnienie należy wskazać tytuł materiału archiwalnego lub temat, którego on dotyczy, cel i przewidywany sposób wykorzystania materiału archiwalnego, nazwę jednostki organizacyjnej oraz imię i nazwisko osoby ubiegającej

631. Dz.U. Nr 156, poz. 970.

się o udostępnienie materiału archiwalnego. Zasadniczo udostępnia się kopię materiału, chyba że archiwum nie dysponuje kopiami lub gdy jest to niezbędne ze względu na cel i sposób wykorzystania tych materiałów, wówczas udostępnia się oryginał. Zgoda na udostępnienie jest **ważna 12 miesięcy**, po upływie tego czasu należy ponownie uzyskać zgodę na wcześniejsze udostępnianie materiałów. Uzyskana zgoda może zostać cofnięta, jeżeli w przypadku gdy podmiot korzysta z udostępnionych materiałów archiwalnych w sposób zagrażający ich bezpieczeństwu lub integralności.

Sposób udostępniania materiałów archiwalnych **z archiwów wyodrębnionych** został uregulowany w rozporządzeniu Rady Ministrów w sprawie sposobu i trybu udostępniania materiałów archiwalnych znajdujących się w archiwach wyodrębnionych z dnia 22 czerwca 2011r.<sup>632</sup> Zgodnie z regulacją tam zawartą materiały archiwalne zgromadzone w archiwach wyodrębnionych są udostępniane poprzez umożliwienie zainteresowanym lub ich upoważnionym przedstawicielom osobistego zapoznania się z oryginalnymi materiałami lub ich kopiami w pomieszczeniach przystosowanych do swobodnego korzystania z materiałów albo poprzez przekazanie zainteresowanym informacji zawartych w materiałach archiwalnych w postaci reprodukcji tych materiałów albo w postaci pisemnej odpowiedzi na zapytanie. Materiały archiwalne dotyczące osób fizycznych udostępnia się w pełnym zakresie tym osobom do celów własnych, jeżeli nie narusza to prawnie chronionych interesów państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli, danych osobowych zawartych w tych materiałach lub innych informacji podlegających ograniczonemu dostępowi, po dokonaniu ich anonimizacji. Materiały archiwalne udostępnia się na podstawie pisemnego zgłoszenia zainteresowanego, które powinno zawierać: imię i nazwisko, rodzaj i numer dokumentu tożsamości oraz adres do korespondencji - jeżeli zgłoszenie składa osoba fizyczna lub jej upoważniony przedstawiciel; nazwę i siedzibę osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz imię i nazwisko, rodzaj i numer dokumentu tożsamości jej upoważnionego przedstawiciela, któremu mają być udostępnione materiały archiwalne - jeżeli zgłoszenie składa osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej; wskazanie materiałów archiwalnych lub określenie tematu, którego one dotyczą; określenie celu udostępnienia materiałów archiwalnych; proponowany sposób udostępnienia materiałów archiwalnych. Z kolei materiały archiwalne zawierające informacje stanowiące tajemnice prawnie chronione udostępnia się na pisemny wniosek zainteresowanego, za pisemną zgodą organu, któremu podlega archiwum lub który je nadzoruje. Wniosek taki powinien zawierać: imię i nazwisko, rodzaj i numer dokumentu tożsamości oraz adres do korespondencji - jeżeli o udostępnienie materiałów archiwalnych zawierających informacje stanowiące tajemnice prawnie chronione ubiega się osoba fizyczna lub jej upoważniony przedstawiciel; nazwę i siedzibę osoby prawnej lub jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej oraz imię i nazwisko, rodzaj i numer dokumentu tożsamości jej upoważnionego przedstawiciela, któremu mają być udostępnione materiały archiwalne - jeżeli o udostępnienie materiałów archiwalnych zawierających informacje stanowiące tajemnice prawnie chronione ubiega się osoba prawna lub jednostka organizacyjna nieposiadająca osobowości prawnej; wskazanie materiałów archiwalnych lub określenie tematu, którego one dotyczą; określenie celu i sposobu wykorzystania materiałów archiwalnych; tytuł

632. Dz.U. Nr 196, poz. 1161.

uprawniający do uzyskania dostępu do informacji stanowiących tajemnice prawnie chronione. Materiały archiwalne zawierające informacje stanowiące tajemnice prawnie chronione udostępnia się w archiwach, w których są one przechowywane, przez bezpośredni wgląd w oryginały dokumentów lub ich kopie. Materiały archiwalne, od których wytworzenia nie upłynęło 30 lat, mogą być udostępniane po pierwsze do celów badań naukowych, po drugie na potrzeby tworzenia materiałów prasowych w rozumieniu art. 7 ust. 2 pkt 4 ustawy z dnia 26 stycznia 1984 r. - Prawo prasowe<sup>633</sup>, programów radiowych i telewizyjnych przez nadawców programów radiowych i telewizyjnych, po trzecie na potrzeby produkcji filmów dokumentalnych, po czwarte do celów własnych osób fizycznych, jeżeli udostępnienie materiałów archiwalnych dotyczących tych osób nie narusza prawnie chronionych interesów państwa, jednostek organizacyjnych i obywateli, danych osobowych zawartych w tych materiałach lub innych informacji podlegających ograniczonemu dostępowi, po piąte jeżeli materiały archiwalne są niezbędne do wykonywania określonych w ustawach zadań organu władzy publicznej lub jednostki organizacyjnej. **Udostępnianie** materiałów archiwalnych może zostać **ograniczone** ze względu na ich zły stan fizyczny, brak środków ewidencyjno-informacyjnych, potrzebę wykorzystania materiałów archiwalnych przez jednostkę organizacyjną, w której funkcjonuje archiwum wyodrębnione, przy wykonywaniu jej ustawowych zadań lub ubieganie się o dostęp do tych samych materiałów archiwalnych jednocześnie przez kilku zainteresowanych.

3.2. Państwowa sieć archiwalna

Państwowa Sieć Archiwów

Archiwa państwowe		Archiwa wyodrębnione	Archiwa zakładowe		Państwowe jednostki organizacyjne z powierzonym zasobem archiwalnym	Biblioteki, muzea mające dokumenty wchodzące w skład PZA
centralne	terenowe	Np. archiwa Kancelarii sejmu RP, Prezydenta RP	Państwowe jednostki organizacyjne	Samorządowe jednostki organizacyjne	Np. GUS, PAN	

Źródło: opracowanie własne

633. Dz.U. Nr 5, poz. 24, z późn. zm

Działalność archiwalną obejmującą gromadzenie, ewidencję, przechowywanie, opracowanie, zabezpieczenie i udostępnianie materiałów archiwalnych oraz prowadzenie działalności informacyjnej, w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzi państwowa sieć archiwalna, którą tworzą:

- 1) **archiwa państwowe** – tworzy je i likwiduje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, w drodze rozporządzenia, na wniosek Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Podlegają Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych. Do zakresu działania archiwów państwowych należy w m.in. kształtowanie państwowego zasobu archiwalnego; ewidencja, przechowywanie, opracowanie, zabezpieczenie i udostępnianie materiałów archiwalnych należących do ich zasobu archiwalnego; kontrola postępowania z materiałami archiwalnymi wchodzącymi do państwowego zasobu archiwalnego w archiwach zakładowych, w składnicach akt oraz jednostkach organizacyjnych z powierzonym zasobem archiwalnym; wydawanie uwierzytelnionych odpisów, wypisów, wyciągów i reprodukcji przechowywanych materiałów, a także zaświadczeń na podstawie tych materiałów; prowadzenie prac naukowych oraz wydawniczych w dziedzinie archiwistyki i dziedzin pokrewnych; popularyzacja wiedzy o materiałach archiwalnych i archiwach oraz prowadzenie działalności informacyjnej; wykonywanie zadań określonych w ustawie lub w odrębnych przepisach. Archiwa tego typu dzielą się na centralne i terenowe. Archiwa centralne obejmują zasięgiem działania obszar całego kraju a ich zasób stanowią materiały archiwalne powstałe w wyniku działalności naczelnych i centralnych organów władzy i administracji rządowej oraz innych centralnych jednostek organizacyjnych, a także materiały archiwalne zgromadzone przez te archiwa w przeszłości (zasób historyczny). Do archiwów centralnych należą **Archiwum Główne Akt Dawnych** - przechowujące wytworzone do 1918 r. akta władz centralnych i częściowo prowincjonalnych oraz archiwa rodzin o znaczeniu ogólnopolskim, **Archiwum Akt Nowych** - przechowujące wytworzone po 1918 r. akta władz centralnych, instytucji i stowarzyszeń o charakterze ogólnopolskim, spuścizny po wybitnych działaczach politycznych i społecznych, **Narodowe Archiwum Cyfrowe** - przechowujące dokumentację foto- i fonograficzną oraz filmową powstałą od początków XX w. Od 2005 r. funkcjonuje **Archiwum Dokumentacji Osobowej i Płacowej** obejmujące zasięgiem działania obszar całego kraju.

Archiwa terenowe obejmują zasięgiem działania obszar jednego lub kilku województw. Ich zasób stanowią materiały archiwalne powstałe na terenie ich działania, a także ich zasób historyczny, z wyłączeniem materiałów archiwalnych wchodzących do zasobu archiwalnego archiwów państwowych o charakterze centralnym.

- 2) **archiwa wyodrębnione** – podlegają własnym władzom resortowym i gromadzą przede wszystkim akta wytworzone przez siebie i podległe im jednostki organizacyjne. Archiwami tymi są: 1) archiwum Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej; 2) archiwum Senatu Rzeczypospolitej Polskiej; 3) archiwum Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej; 4) archiwum Rady Ministrów; 5) archiwum Biura Bezpieczeństwa Narodowego; 6) archiwa: a) urzędu obsługującego Ministra Obrony Narodowej oraz organów i jednostek organizacyjnych podległych

i nadzorowanych przez tego Ministra - w zakresie działu administracji rządowej obrona narodowa, b) urzędów obsługujących ministra właściwego do spraw wewnętrznych i ministra właściwego do spraw zagranicznych oraz organów i jednostek organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez tych ministrów - w zakresie działów administracji rządowej sprawy wewnętrzne i sprawy zagraniczne, c) komórek organizacyjnych wykonujących czynności w zakresie wywiadu skarbowego w jednostkach organizacyjnych podległych i nadzorowanych przez ministra właściwego do spraw finansów publicznych - w zakresie tych czynności, d) komórek organizacyjnych wykonujących zadania w zakresie obronności i bezpieczeństwa państwa, utworzonych w innych niż wymienione w lit. a i b urzędach obsługujących organy państwowe i państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w urzędach obsługujących organy jednostek samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych - w zakresie tych zadań, e) komórki organizacyjnej wykonującej zadania w zakresie przeciwdziałania praniu pieniędzy oraz finansowaniu terroryzmu w urzędzie obsługującym ministra właściwego do spraw instytucji finansowych - w zakresie tych zadań; 7) archiwa Agencji Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Agencji Wywiadu; 8) archiwum Centralnego Biura Antykorupcyjnego; 9) archiwum Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu. Archiwa te obejmują zasięgiem działania obszar całego Państwa lub jego część. Zasób archiwalny archiwów: Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej, Senatu Rzeczypospolitej Polskiej i Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w toku ich działalności, a także ich zasób historyczny. Zasób archiwalny archiwum Rady Ministrów stanowią materiały archiwalne Prezesa Rady Ministrów, Rady Ministrów oraz Kancelarii Prezesa Rady Ministrów, powstałe i powstające w toku ich działalności, a także zasób historyczny Rady Ministrów. Zasób archiwalny archiwum wyodrębnionego, podległego ministrowi właściwemu do spraw zagranicznych, obejmuje również dokumenty przesyłane i składane przez obce podmioty prawa międzynarodowego. W doktrynie podkreśla się, że archiwa tego typu posiadają autonomię, która skutkuje wyłamaniem się archiwów wyodrębnionych spod wpływu archiwów państwowych<sup>634</sup>.

- 3) **archiwa zakładowe** organów państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych - tworzy się w państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w których powstają materiały archiwalne. W razie potrzeby w jednostkach tych można utworzyć więcej niż jedno archiwum zakładowe. Jeżeli jednostką, organizacyjną jest ministerstwo, archiwum zakładowe tworzy się odrębnie dla każdego działu administracji rządowej, określonego w przepisach odrębnych. Jednostki, w których tworzy się archiwa zakładowe, ustala w odniesieniu do jednostek obejmujących działalnością obszar całego Państwa - Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych zaś w odniesieniu do innych jednostek - dyrektor właściwego archiwum państwowego. Kierownicy jednostek organizacyjnych obowiązani są zapewnić gromadzenie, przechowywanie, ewidencjonowanie i odpowiednie zabezpieczenie materiałów archiwalnych tworzących zasób archiwalny podległych im archiwów zakładowych; oraz klasyfikowanie, kwalifikowanie i brakowanie materiałów a tak-

634. H. Robótka, Kilka refleksji na temat polskiego prawa..., s.32.



że przekazywanie ich właściwym archiwom państwowym. Archiwa zakładowe obejmują zasięg działania jednostki organizacyjnej, w której zostały utworzone. Zasób archiwalny archiwów zakładowych stanowią materiały archiwalne powstałe i powstające w związku z działalnością jednostek organizacyjnych, w których zostały utworzone. Archiwa zakładowe nie mogą posiadać zasobu historycznego wyjątkiem archiwów szkół wyższych. Zasób archiwalny archiwów zakładowych służy potrzebom jednostek, w których archiwa te zostały utworzone. Do korzystania z tego zasobu przez osoby trzecie konieczne jest zezwolenie kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje archiwum zakładowe. W państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych innych niż wskazane powstała w nich i powstającą dokumentację, niemającą już zastosowania w ich działalności, gromadzi się w składnicach akt. Kierownicy jednostek obowiązani są: po pierwsze zapewnić ochronę przed zniszczeniem lub utratą dokumentacji gromadzonej w składnicach akt; po drugie umożliwić właściwemu archiwum państwowemu nadzór nad brakowaniem dokumentacji przechowywanej w składnicach akt; po trzecie zapewnić prowadzenie ewidencji dokumentacji przechowywanej w składnicach akt. Dokumentacja przechowywana w składnicach akt służy potrzebom jednostek, w których składnice zostały utworzone. W wyjątkowych wypadkach jest ona udostępniana osobom trzecim za zezwoleniem kierownika jednostki organizacyjnej, w której istnieje składnica akt.

4) **archiwa zakładowe** organów jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostek organizacyjnych.

Ponadto działalność archiwalną w zakresie państwowego zasobu archiwalnego prowadzą:

- 1) **jednostki organizacyjne, które posiadają powierzony zasób archiwalny** - Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych, z uwagi na szczególny charakter lub zadania jednostek organizacyjnych, może na ich wniosek, może powierzyć na stałe lub na czas określony gromadzenie i przechowywanie materiałów archiwalnych, określając przy tym warunki powierzenia. Przykładowo jednostkami tymi są szkoły wyższe (np. Uniwersytetu Jagiellońskiego i Uniwersytetu Warszawskiego), inne instytucje naukowe i państwowe (np. Archiwum Polskiej Akademii Nauk, Archiwum Głównego Urzędu Statystycznego, Zamku Królewskiego w Warszawie)
- 2) **biblioteki i muzea, przechowujące materiały archiwalne**, które wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego, oraz gromadzące określone w art. 15 ust. 2 ustawy materiały archiwalne stanowiące państwowy zasób archiwalny:
  - a) których organizatorem jest:
    - minister lub kierownik urzędu centralnego,
    - jednostka samorządu terytorialnego,
    - państwowa jednostka organizacyjna,
  - b) działające w państwowych jednostkach organizacyjnych i w samorządowych jednostkach organizacyjnych.

Archiwalia dotyczące Polski i Polonii gromadzone są także przez archiwa, biblioteki, instytucje i muzea polonijne działające poza granicami kraju (m. in. w Stanach Zjednoczonych, we Francji i w Wielkiej Brytanii).

**Niepaństwowy zasób archiwalny** może mieć dwojaki charakter: ewidencjonowany lub nieewidencjonowany. **Ewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny** tworzą materiały archiwalne powstałe i powstające w wyniku działalności partii politycznych, organizacji politycznych, spółdzielczych i innych organizacji społecznych, kościołów i związków wyznaniowych, stanowiące ich własność. Materiały te nie mogą stanowić przedmiotu obrotu. Z chwilą ustania działalności wskazanych jednostek organizacyjnych, ich materiały archiwalne stają się własnością Państwa i wchodzą do państwowego zasobu archiwalnego. Podlegają przekazaniu do właściwej jednostki państwowej sieci archiwalnej wskazanej decyzją Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Organy niepaństwowych jednostek organizacyjnych obowiązane są do ewidencjonowania, przechowywania i zabezpieczenia materiałów archiwalnych wchodzących w skład niepaństwowego zasobu archiwalnego. **Nieewidencjonowany niepaństwowy zasób archiwalny** tworzą materiały powstałe i powstające w wyniku działalności osób fizycznych, stanowiące własność tych osób lub ich prawnych następców. Prawo własności przysługujące wskazanym osobom. W odniesieniu do tego zasobu obowiązuje jednak co do zasady, zakaz wywozu za granicę. Materiały archiwalne mogą być przedmiotem obrotu odpłatnie i nieodpłatnie, przy czym w razie ich zbywania w drodze umowy kupna-sprzedaży, archiwom państwowym oraz archiwom państwowym wyodrębnionym przysługuje prawo pierwokupu tych materiałów, zależnie do właściwości tych archiwów.

#### 4. Przekazanie dokumentacji do archiwum państwowego

Jednostki organizacyjne przekazują materiały archiwalne do właściwego archiwum państwowego **nie później niż po upływie 25 lat od ich wytworzenia**. Termin ten nie znajduje zastosowania do:

- 1) ksiąg stanu cywilnego, skorowidzów do tych ksiąg, akt i innych dokumentów stanu cywilnego, akt sądowych oraz innych materiałów archiwalnych, których okres przechowywania w archiwach zakładowych określony jest odrębnymi przepisami;
- 2) materiałów archiwalnych, których gromadzenie i przechowywanie Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych powierzył właściwym jednostkom organizacyjnym;
- 3) materiałów archiwalnych znajdujących się dotychczas w zasobie archiwów wyodrębnionych, po ustaniu okoliczności uzasadniających ich przechowywanie w nich, nie później jednak niż po upływie 50 lat od daty ich wytworzenia, o ile nie narusza to prawnie chronionych interesów Państwa i obywateli

Ważne jest systematyczne i kompletne przekazywanie materiałów archiwalnych. Najlepiej stosować okresy **pięcio- lub dziesięcioletnie**.

W przypadku przekazywania akt do archiwum państwowego po raz pierwszy, archiwista do spisów zdawczo-odbiorczych powinien dołączyć krótką notatkę zawierającą rys historyczny instytucji oraz schemat jej struktury organizacyjnej.

Kierownik jednostki organizacyjnej, o której mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, powiadamia o zamiarze przekazania materiałów archiwalnych dyrektora właściwego archiwum państwowego, przedstawiając wraz z wnioskiem dwa egzemplarze spisu zdawczo-odbiorczego.

Przed przejściem materiałów archiwalnych dyrektor archiwum państwowego sprawdza stan oraz prawidłowość uporządkowania materiałów archiwalnych. Dyrektor archiwum państwowego określa w porozumieniu z zainteresowaną jednostką organizacyjną termin i miejsce przejścia materiałów archiwalnych. Koszty związane z przygotowaniem i konserwacją materiałów archiwalnych oraz ich przekazaniem ponosi jednostka organizacyjna przekazująca materiały. Uporządkowanie materiałów archiwalnych polega na podziale rzeczowym teczek i prawidłowym ułożeniu materiałów wewnątrz teczek, ich opisaniu, nadaniu właściwego układu, sporządzeniu ewidencji oraz technicznym zabezpieczeniu. Materiały archiwalne powinny być ułożone wewnątrz teczek w kolejności spraw, a w ramach sprawy – chronologicznie, poczynając od pierwszego pisma wszczynającego sprawę. Poszczególne strony akt znajdujących się w teczce powinny być opatrzone kolejną numeracją. **Opisanie materiałów archiwalnych** polega na umieszczeniu na wierzchniej stronie każdej teczki:

- 1) nazwy jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej, w której materiały powstały;
- 2) znaku akt, to jest symbolu literowego komórki organizacyjnej oraz symbolu klasyfikacyjnego według wykazu akt, obowiązującego w jednostce organizacyjnej;
- 3) tytułu teczki, to jest nazwy hasła klasyfikacyjnego według wykazu akt, obowiązującego w danej jednostce organizacyjnej, i informacji o rodzaju materiałów archiwalnych, znajdujących się w teczce;
- 4) rocznych dat krańcowych, to jest dat najwcześniejszego i najpóźniejszego materiału archiwalnego w teczce;
- 5) sygnatury teczki, to jest numeru spisu zdawczo-odbiorczego i numeru pozycji teczki w spisie zdawczo-odbiorczym;
- 6) symbolu kwalifikacyjnego materiałów archiwalnych (kategoria A);
- 7) liczby stron w teczce.

#### **Przekazywane materiały** należy:

- 1) przesuwać w teczkach po usunięciu spinaczy i innych elementów metalowych;
- 2) umieścić w odpowiednich opakowaniach, wykonanych z materiałów chroniących przed uszkodzeniem mechanicznym, chemicznym lub biologicznym;
- 3) zapakować w pudła lub paczki w postaci ustalonej w porozumieniu z dyrektorem właściwego archiwum państwowego, w zależności od rodzaju materiałów archiwalnych, zaopatrzone w etykiety z nazwą jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej oraz sygnaturami teczek lub innych materiałów archiwalnych.

Wskazane czynności mają na celu właściwie zabezpieczyć materiały w czasie ich transportu do archiwum państwowego.

Materiały archiwalne stanowiące dokumentację techniczną, statystyczną, geologiczną, kartograficzną i geodezyjną, fonograficzną i fotograficzną oraz utrwaloną na innych nośnikach należy uporządkować i przygotować do przekazania w sposób uzgodniony z dyrektorem właściwego archiwum państwowego.

„Transportowanie przekazywanych akt do archiwum państwowego winno odbywać się pojazdami pozwalającymi na uniknięcie ewentualnych szkodliwych czynników zewnętrznych (deszcz, śnieg)”<sup>635</sup>.

**635.** K.Stykowski, *Vademecum kancelaryjno-archiwalne*, Poznań 2011, 139.

## 5. Archiwum zakładowe

Sposób i miejsce przechowywania akt zależy od tego czy odnoszą się one do spraw zakończonych czy też bieżących. **Akta spraw bieżących** są przechowywane przez pracownika. Mogą być one podzielone na **dwie grupy**:

1. akta spraw aktualnie załatwianych lub oczekujących na załatwienie
2. akta spraw oczekujących na uzupełnienie lub wznowienie<sup>636</sup>.

Z kolei akta spraw zakończonych pracownik przekazuje do kancelarii, skąd po klasyfikacji archiwalnej są przekazywane do archiwum zakładowego, zazwyczaj raz do roku.

Zgodnie z dyspozycją art.33 ustawy o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach archiwa zakładowe tworzy się w państwowych jednostkach organizacyjnych oraz w jednostkach samorządu terytorialnego i innych samorządowych jednostkach organizacyjnych, w których powstają materiały archiwalne. Zasadniczo w podmiocie działa jedno archiwum zakładowe, choć w razie potrzeby w jednostkach tych można utworzyć więcej niż jedno archiwum zakładowe. W urzędach obsługujących organy zespolonej administracji rządowej w województwie działają odrębne archiwa zakładowe, jeżeli nie są te organy obsługiwane przez urząd wojewódzki lub nie mają wspólnego z urzędem wojewódzkim systemu EZD. Jednostki, w których tworzy się archiwa zakładowe, ustala w odniesieniu do jednostek obejmujących działalnością obszar całego Państwa - Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych a w odniesieniu do innych jednostek - dyrektor właściwego archiwum państwowego. Jednostki będące aktotwórcami dokumentacji niearchiwalnej na potrzeby przechowywania dokumentacji tworzą **składnice akt**.

Archiwum zakładowe jest komórką organizacyjną lub samodzielnym stanowiskiem pracy.

Dla dokumentacji w postaci elektronicznej w systemie EZD funkcję archiwum zakładowego spełnia system EZD lub jego moduł.

W systemie tradycyjnym archiwum zakładowe może posiadać filie. Filie archiwum zakładowego tworzy odpowiednio sekretarz gminy, przewodniczący zarządu związku międzygminnego, sekretarz powiatu, sekretarz województwa, dyrektor generalny urzędu, właściwy organ zespolonej administracji rządowej w województwie, określając zakres ich działania. Należy jednak pamiętać o tym, że w filiach materiały archiwalne przechowuje się **nie dłużej niż dziesięć lat**, a po tym okresie przekazuje się je do archiwum zakładowego. Nadzór merytoryczny nad działalnością filii archiwum zakładowego sprawuje wyznaczony archiwista archiwum zakładowego.

### 5.1. Zadania archiwum zakładowego

Zadania archiwum zakładowego są rozległe i polegają na:

- 1) przejmowaniu dokumentacji:
  - a) spraw zakończonych z poszczególnych komórek organizacyjnych,
  - b) niearchiwalnej po państwowych i samorządowych jednostkach organizacyjnych, których działalność ustala i które nie mają sukcesora oraz dla których organem założycielskim lub sprawującym nadzór był odpowiednio kierownik podmiotu lub organ jednostki samorządu terytorialnego,

<sup>636</sup> E.J. Witek, Technika ..., s.138.

- c) na nośniku papierowym ze składu chronologicznego,
- d) elektronicznej na informatycznych nośnikach danych, zgromadzonych w składzie informatycznych nośników danych, których zawartości nie skopiowano do systemu EZD) ;
- 2) przechowywaniu i zabezpieczaniu zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji;
- 3) przeprowadzaniu skontrum dokumentacji;
- 4) porządkowaniu przechowywanej dokumentacji przejętej w latach wcześniejszych wstanie nieuporządkowanym;
- 5) udostępnianiu przechowywanej dokumentacji;
- 6) wycofywaniu dokumentacji ze stanu archiwum zakładowego w przypadku wznowienia sprawy w komórce organizacyjnej;
- 7) przeprowadzaniu kwerend archiwalnych, czyli poszukiwanie w dokumentacji informacji na temat osób, zdarzeń czy problemów;
- 8) inicjowaniu brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz udział w jej komisyjnym brakowaniu;
- 9) przygotowaniu materiałów archiwalnych do przekazania i udział w ich przekazaniu do właściwego archiwum państwowego;
- 10) sporządzaniu rocznych sprawozdań z działalności archiwum zakładowego i stanu dokumentacji w archiwum zakładowym;
- 11) doradzaniu komórkom organizacyjnym w zakresie właściwego postępowania z dokumentacją i w porozumieniu z koordynatorem czynności kancelaryjnych, niezależnie od tego, czy dokumentowanie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw przebiegało w systemie EZD czy w systemie tradycyjnym.

## **5.2. Organizacja archiwum zakładowego**

Lokal archiwum zakładowego musi spełniać specjalne wymagania, w celu zapewnienia fizycznej ochrony dokumentów tam zgromadzonych. W lokalu archiwum zakładowego do przechowywania dokumentacji w postaci nonelektronicznej zapewnia się warunki do realizacji zadań archiwum zakładowego oraz zabezpieczenia przechowywanej w nim dokumentacji przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą. W szczególności lokal ten powinien być usytuowany na poziomie budynku z odpowiednią wytrzymałością stropów, być suchy, zapewniać właściwą temperaturę w ciągu roku, posiadać skuteczną wentylację i sprawną instalację elektryczną, być zabezpieczony przed włamaniem co najmniej przez wzmocnione drzwi z minimum dwoma zamkami (w tym jednym o skomplikowanym systemie otwierania, płombowane po zakończeniu pracy w danym dniu), być zabezpieczony przed pożarem co najmniej przez system wykrywania ognia i dymu oraz wyposażenie w gaśnice odpowiednie do potencjalnego źródła pożaru, być zabezpieczony przed bezpośrednim działaniem promieni słonecznych przez zastosowanie w oknach zasłon, żaluzji, szyb lub folii chroniących przed promieniowaniem UV, zapewniać możliwość stałego dostępu do całości przechowywanej dokumentacji (bez potrzeby przestawiania części dokumentacji w celu dotarcia do innej), posiadać oświetlenie zapewniające odpowiednią widoczność (bez potrzeby korzystania z zewnętrznego źródła światła).

**Na lokal archiwum zakładowego** składa się stałe miejsce pracy dla archiwisty, miejsca do korzystania z dokumentacji oraz pomieszczenia magazynowe. Pomieszczenia magazynowe muszą być odpowiednio wyposażone w ponumerowane regały metalowe stacjonarne lub przesuwne (jezdne), zabezpieczone przed korozją (przy czym regały stacjonarne powinny być usytuowane prostopadłe do okien oraz oddalone od ścian minimum 5 cm, z przejściem między nimi minimum 80 cm, o wysokości i szerokości półek dostosowanej do rozmiaru , dokumentacji, z odstępem od sufitu i podłogi), drabinki lub schodki umożliwiające dostęp do wyżej usytuowanych półek, sprzęt do pomiaru temperatury i wilgotności powietrza.

Wstęp do pomieszczeń archiwum zakładowego jest możliwy **tylko w obecności archiwisty**.

### 5.3. Przejmowanie dokumentacji do archiwum zakładowego

Instrukcja archiwalna, stanowiąca załącznik do instrukcji kancelaryjnej określa również zasady przyjmowania dokumentacji do archiwum zakładowego. Przejęcie dokumentacji przez archiwum zakładowe oznacza uznanie za dokumentację archiwum zakładowego.

Komórki organizacyjne przekazują dokumentację do archiwum zakładowego według ustalonego z archiwistą terminarza.

**W systemie EZD** przejmowanie dokumentacji w postaci elektronicznej polega na przejęciu nadzoru nad nią w tym systemie przez przekazanie archiwście uprawnień komórki organizacyjnej do zarządzania dokumentacją w postaci elektronicznej, w szczególności do udostępniania dokumentacji tworzącej akta spraw i ich nietworzącej, przeprowadzania procedury brakowania dokumentacji niearchiwalnej, przeprowadzania procedury przekazania materiałów archiwalnych do archiwum państwowego, uzupełniania metadanych, jeśli jest taka potrzeba. **System EZD odnotowuje automatycznie datę przekazania uprawnień.**

Każdy informatyczny nośnik danych przekazywany ze składu informatycznych nośników danych do archiwum zakładowego powinien być trwale oznakowany w sposób pozwalający na jego jednoznaczną identyfikację. Spis zdawczo-odbiorczy takich nośników, powinien zawierać: 1) dla całego spisu - nazwę podmiotu i komórki organizacyjnej przekazującej nośniki, imię, nazwisko i podpis pracownika, który przygotował spis, imię, nazwisko i podpis kierownika komórki organizacyjnej odpowiadającej za skład informatycznych nośników danych, imię, nazwisko i podpis archiwisty przyjmującego nośniki, datę przekazania spisu; 2) dla każdej pozycji spisu - liczbę porządkową, oznaczenie nośnika, określenie typu nośnika, odpowiednio znak sprawy lub symbol klasyfikacyjny, z którym powiązany jest nośnik, numer seryjny nośnika, jeśli występuje.

**Przejmowanie dokumentacji w postaci nieelektronicznej** ze składu chronologicznego do archiwum zakładowego polega na jej przekazaniu na podstawie **spisu zdawczo-odbiorczego**. Spis ten powinien zawierać co najmniej: 1) **dla całego spisu** - nazwę podmiotu i komórki organizacyjnej przekazującej dokumentację, informację, czy jest to dokumentacja ze składu chronologicznego, dla której dokonano pełnego odwzorowania cyfrowego, lub też czy jest to dokumentacja, dla której takiego odwzorowania nie wykonano lub wykonano je częściowo, imię, nazwisko i podpis pracownika, który przygotował spis, imię, nazwisko

i podpis kierownika komórki organizacyjnej odpowiadającej za skład chronologiczny, imię, nazwisko i podpis archiwisty przyjmującego dokumentację, datę przekazania spisu; 2) **dla każdej pozycji spisu** - liczbę porządkową, informację o skrajnych identyfikatorach przesyłek, rok rejestracji w systemie EZD przesyłek umieszczonych w pudle lub paczce.

**W systemie tradycyjnym** przejmowanie dokumentacji polega na jej przekazaniu do archiwum zakładowego na podstawie spisu zdawczo-odbiorczego zawierającego co najmniej 1) **dla całego spisu**: nazwę podmiotu i komórki organizacyjnej przekazującej dokumentację, imię, nazwisko i podpis pracownika, który przygotował spis, imię, nazwisko i podpis kierownika komórki organizacyjnej przekazującej dokumentację, imię, nazwisko i podpis archiwisty przyjmującego dokumentację, datę przekazania spisu; 2) **dla każdej pozycji spisu**: liczbę porządkową, część znaku sprawy, to jest oznaczenie komórki organizacyjnej i symbol klasyfikacyjny z wykazu akt, tytuł teczki złożony z pełnego hasła klasyfikacyjnego z wykazu akt i informacji o rodzaju dokumentacji (na przykład pisma, faktury, wnioski, skargi, noty księgowe, umowy, opinie, notatki) występującej w teczkach, rok założenia teczki aktowej, rok najwcześniejszego pisma w teczkach, jeżeli nie jest tożsamy z rokiem założenia teczki aktowej, rok najpóźniejszego pisma w teczkach, liczbę tomów jednej teczki aktowej przekazanych w ramach danej pozycji spisu, oznaczenie kategorii archiwalnej.

Spis zdawczo-odbiorczy sporządza się odrębnie dla materiałów archiwalnych i odrębnie dla dokumentacji niearchiwalnej. Jest sporządzany na nośniku papierowym albo w postaci elektronicznej. Ten drugi rodzaj jest zasadny w przypadku posiadania narzędzi informatycznych. Przekazanie spisu zdawczo-odbiorczego w postaci elektronicznej następuje albo w systemie teleinformatycznym archiwum zakładowego, jeśli system ten posiada taką funkcję, albo na oznaczonym w sposób jednoznaczny informatycznym nośniku danych.

Z kolei spis zdawczo-odbiorczy na nośniku papierowym sporządza się w przypadku nieposiadania narzędzi informatycznych w czterech egzemplarzach dla materiałów archiwalnych oraz w trzech egzemplarzach dla dokumentacji niearchiwalnej. Oprócz spisów na nośniku papierowym archiwum zakładowe może wymagać przekazania także dokumentu elektronicznego, który służył do przygotowania ich wydruku. Spis taki stanowi jedynie materiał pomocniczy.

**Dokumentacja spraw zakończonych** przejmowana do archiwum zakładowego powinna być **uporządkowana** przez prowadzących sprawy lub wyznaczonego w danej komórce organizacyjnej pracownika. W systemie EZD uporządkowanie dokumentacji w postaci elektronicznej polega na sprawdzeniu kompletności akt spraw, uzupełnieniu akt spraw o brakujące przesyłki lub pisma, przyporządkowaniu do klasy z wykazu akt dokumentacji nietworzącej akt spraw, jeżeli wcześniej tego nie dopełniono, uzupełnieniu metadanych przesyłek i spraw, jeżeli wcześniej tego nie dopełniono, sprawdzeniu, czy odnotowano zakończenie sprawy przy każdej sprawie zakończonej.

Natomiast uporządkowanie dokumentacji przekazywanej ze składu chronologicznego do archiwum zakładowego polega na pozostawieniu jej w układzie niezmienionym, umieszczeniu jej w pudłach lub w paczkach, opisaniu pudeł lub paczek (pełną nazwą podmiotu oraz pełną nazwą komórki organizacyjnej, w której utworzono skład chronologiczny - na środku u góry; oznaczeniem roku rejestracji w systemie EZD przesyłek znajdujących się w pudle lub paczce - pod nazwą podmiotu; informacją, czy jest to dokumentacja, dla której dokonano

pełnego odwzorowania cyfrowego, lub też czy jest to dokumentacja, dla której takiego odwzorowania nie wykonano lub wykonano je częściowo - pod oznaczeniem roku; informacją, czy jest to dokumentacja ze składu chronologicznego pism wpływających czy wychodzących - poniżej, skrajnymi identyfikatorami ); w przypadku dokumentacji, dla której nie wykonano pełnego odwzorowania cyfrowego, usunięciu części metalowych i plastikowych (na przykład spinaczy, zszywek, wąsów, koszulek).

**Uporządkowanie dokumentacji w systemie tradycyjnym** polega na:

- 1) w odniesieniu do materiałów archiwalnych i dokumentacji niearchiwalnej, o okresie przechowywania dłuższym niż 10 lat:
  - a) ułożeniu dokumentacji wewnątrz teczek, przy czym poszczególne sprawy można rozdzielić papierowymi okładkami,
  - b) wyłączeniu zbędnych identycznych kopii tych samych przesylek lub pism,
  - c) odłożeniu do teczek aktowych spisów spraw,
  - d) usunięciu z dokumentacji części metalowych i plastikowych (na przykład spinaczy, zszywek, wąsów, koszulek),
  - e) umieszczeniu dokumentacji w wiązanych teczkach aktowych z tektury bezkwasowej (w przypadku akt osobowych dopuszcza się koperty) o grubości nieprzekraczającej 5 cm, a tych w razie potrzeby - w pudłach, przy czym jeżeli grubość teczki przekracza 5 cm, należy teczkę podzielić na tomy, chyba że jest to niemożliwe z przyczyn fizycznych,
  - f) ponumerowaniu stron materiałów archiwalnych zwykłym miękkim ołówkiem, przez naniesienie numeru strony w prawym górnym rogu; liczbę stron w danej teczce podaje się na wewnętrznej części tylnej okładki w formie zapisu: "Niniejszateczka zawiera... stron kolejno ponumerowanych, [miejscowość, data, podpis osoby porządkującej i paginującej akta]",
  - g) opisaniu teczek aktowych,
  - h) ułożeniu teczek aktowych w kolejności wynikającej z wykazu akt;
- 2) w odniesieniu do pozostałej dokumentacji niearchiwalnej:
  - a) odłożeniu do teczek aktowych spisów spraw,
  - b) umieszczeniu dokumentacji w teczkach aktowych wiązanych o grubości nieprzekraczającej 5 cm, a tych w razie potrzeby - w pudłach, lub umieszczeniu dokumentacji bezpośrednio w paczkach lub w pudłach, przy czym gdy grubość teczki przekracza 5 cm, należy teczkę podzielić na tomy, chyba że jest to niemożliwe z przyczyn fizycznych,
  - c) opisaniu teczek aktowych ,
  - d) ułożeniu teczek aktowych w kolejności wynikającej z wykazu akt.

**Dokumentacja niearchiwalna nie wymaga zatem wewnętrznego uporządkowania.**

Za przygotowanie dokumentacji odpowiada pracownik zdający akta.

Jednak archiwista może **odmówić przejęcia dokumentacji**, jeżeli:

- 1) dokumentacja nie została uporządkowana;
- 2) spisy zdawczo-odbiorcze zawierają braki lub błędy;
- 3) dokumentacja nie odpowiada spisom zdawczo-odbiorczym.

Przyjęcie dokumentacji w stanie nieuporządkowanym przesuwają na archiwistę obowiązki usunięcia tego zaniedbania.



## 5.4. Przechowywanie i zabezpieczanie zgromadzonej dokumentacji oraz prowadzenie jej ewidencji

Po przejęciu dokumentacji w postaci nielektronicznej archiwista dokonuje następujących czynności :

- 1) pozostawia w komórce organizacyjnej podpisany przez siebie pierwszy egzemplarz spisu zdawczo-odbiorczego;
- 2) rejestruje spis zdawczo-odbiorczy w wykazie spisów zdawczo-odbiorczych zawierającym co najmniej następujące elementy:
  - a) liczbę porządkową stanowiącą kolejny numer spisu zdawczo-odbiorczego,
  - b) datę przejęcia dokumentacji przez archiwum zakładowe,
  - c) nazwę podmiotu i komórki organizacyjnej przekazującej dokumentację,
  - d) nazwę jednostki organizacyjnej i komórki organizacyjnej, która dokumentację wytworzyła lub zgromadziła, jeżeli jest inna niż nazwa podmiotu i komórki organizacyjnej przekazującej dokumentację, albo nazwę jednostki organizacyjnej,
  - e) liczbę pozycji w spisie,
  - f) liczbę teczek lub tomów teczek w spisie;
- 3) nanosi w prawym górnym rogu na spis zdawczo-odbiorczy numer tego spisu wynikający z wykazu spisów;
- 4) nanosi w lewym dolnym rogu sygnaturę archiwalną, czyli numer spisu zdawczo-odbiorczego łączone przez liczbę porządkową pozycji teczek w spisie, na każdą teczkę aktową, przy czym, gdyteczka dzieli się na tomy, nanosi identyczną sygnaturę archiwalną na każdy tom teczek, a jeżeli teczki włożono do pudła, to na pudło nanosi skrajne sygnatury teczek aktowych umieszczonych w pudle;
- 5) dla każdej pozycji przekazanego spisu zdawczo-odbiorczego przyporządkowuje informację o aktualnym miejscu przechowywania przekazanej dokumentacji w archiwum zakładowym;
- 6) odkłada egzemplarze spisu zdawczo-odbiorczego do odpowiednich zbiorów,

Dokumentację w postaci nielektronicznej układa się w archiwum zakładowym w sposób zapewniający jej ochronę przed uszkodzeniem, zniszczeniem lub utratą, pozwalający na efektywne wykorzystanie miejsca w tym archiwum, przy czym odrębnie przechowuje się:

- 1) materiały archiwalne w teczkach aktowych;
- 2) dokumentację ze składu chronologicznego;
- 3) informatyczne nośniki danych ze składu tych nośników.

Dokumentacja w postaci nielektronicznej zgromadzona w archiwum zakładowym jest poddawana okresowemu przeglądowi w celu jej odkurzenia oraz wymiany zużytych i zniszczonych teczek czy pudeł na nowe.

Nie rzadziej niż **raz na pięć lat** dokonuje się przeglądu informatycznych nośników danych i wykonuje ich kopie bezpieczeństwa. Kopie powinny być przechowywane w sposób umożliwiający ich szybkie odnalezienie w przypadku niemożności odczytania zapisu na informatycznym nośniku danych, na którym pierwotnie zapisano dokumentację elektroniczną.

## 5.5. Przeprowadzanie skontrum dokumentacji w archiwum zakładowym oraz porządkowanie dokumentacji w archiwum zakładowym

Skontrum dokumentacji polega na porównaniu zapisów w środkach ewidencyjnych ze stanem faktycznym dokumentacji w archiwum zakładowym oraz stwierdzeniu i wyjaśnieniu różnic między zapisami w środkach ewidencyjnych a stanem faktycznym dokumentacji oraz ustaleniu ewentualnych braków.

Czynności te przeprowadza, na polecenie kierownika podmiotu lub na wniosek dyrektora właściwego archiwum państwowego, **komisja skontrolowa składająca się z co najmniej dwóch członków**. Liczbę członków komisji skontrolowej oraz jej skład osobowy ustala kierownik podmiotu.

Z przeprowadzonego skontrum komisja skontrolowa sporządza protokół, który powinien

Skontrum nie przeprowadza się dla dokumentacji w postaci elektronicznej w systemie EZD.

## 5.6. Udostępnianie dokumentacji przechowywanej w archiwum zakładowym

Dokumentację w postaci elektronicznej w systemie EZD udostępnia się za pomocą komputera z dostępem do systemu EZD albo w postaci kopii tej dokumentacji zapisanej na informatycznym nośniku danych. Z kolei dokumentację w postaci nieelektronicznej udostępnia się na miejscu w archiwum zakładowym przez jej wypożyczenie lub w postaci kopii. Wypożyczając dokumentację, można wykonać jej kopię zastępczą i zachować ją w archiwum zakładowym do czasu zwrotu dokumentacji. Nie wypożycza się poza archiwum zakładowe dokumentacji o znacznym stopniu uszkodzenia oraz środków ewidencyjnych archiwum zakładowego.

Udostępnienie dokumentacji przechowywanej w archiwum zakładowym odbywa się na podstawie wniosku. **Minimum treści wniosku to:**

- 1) data;
- 2) nazwa wnioskującego;
- 3) wskazanie dokumentacji będącej przedmiotem wnioskowania o udostępnienie, przez zamieszczenie przynajmniej informacji o nazwie komórki organizacyjnej, która dokumentację wytworzyła i zgromadziła lub przekazała oraz dat skrajnych dokumentacji;
- 4) informacja o sposobie udostępnienia;
- 5) imię, nazwisko i podpis osoby, która wnosi o udostępnienie;
- 6) w przypadku osób spoza podmiotu wskazanie celu udostępnienia i uzasadnienie.

Do udostępnienia dokumentacji pracownikom podmiotu jest wymagana **zgoda kierownika** komórki organizacyjnej, która dokumentację wytworzyła i zgromadziła lub przekazała do archiwum zakładowego. W przypadku gdy nie ma takiej możliwości, zgodę wydaje odpowiednio sekretarz gminy, przewodniczący związku, sekretarz powiatu, sekretarz województwa lub dyrektor generalny urzędu albo osoba upoważniona do wykonywania ich zadań. Na-

tomiast do udostępnienia dokumentacji osobom spoza podmiotu jest wymagane zezwolenie kierownika podmiotu lub osoby przez niego upoważnionej.

Archiwista sprawdza stan udostępnianej dokumentacji **przed** jej **udostępnieniem** oraz **po** jej zwrocie. Korzystający z dokumentacji ponosi pełną odpowiedzialność za stan udostępnianej dokumentacji. Z tego powodu m.in. niedopuszczalne jest wyłączanie z udostępnianej dokumentacji pojedynczych przesyłek i pism, przekazywanie dokumentacji innym osobom, komórkom organizacyjnym lub jednostkom organizacyjnym bez wiedzy archiwisty czy nanoszenie na dokumentacji na nośniku papierowym adnotacji i uwag.

Archiwista odnotowuje w przyjęty w danym podmiocie sposób każde udostępnienie dokumentacji z podaniem daty udostępnienia, a w przypadku jej wypożyczenia poza archiwum zakładowe - także daty zwrotu do archiwum.

## 6. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej

**Brakowanie** to czynność polegająca na wydzieleniu z całości zasobu dokumentacji, która utraciła znaczenie praktyczne lub upłynął termin jej przechowywania i zostaje przekazana do zniszczenia. Czynność ta ma zatem charakter **nieodwracalny**. Powinna być przeprowadzana systematycznie, co najmniej raz w roku. Ustalając upływ czasu przechowywania dokumentacji należy przeanalizować rzeczowy wykaz akt oraz przepisy szczególne, które determinują okres przechowywania dokumentów. Do oceny przydatności dokumentacji powinna zostać powołana komisja składająca się z kierownika jednostki, przedstawiciela komórki organizacyjnej z której dokumentacja pochodzi oraz pracownika archiwum zakładowego.

**Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej inicjuje archiwista** przez regularne typowanie dokumentacji przeznaczonej do brakowania. W wyniku typowania archiwista sporządza spis tej dokumentacji, który podlega zaopiniowaniu przez kierowników komórek organizacyjnych, których dokumentacja została wytypowana do brakowania. W przypadku gdy nie ma takiej możliwości, zgodę wydaje odpowiednio sekretarz gminy, przewodniczący związku, sekretarz powiatu, sekretarz województwa lub dyrektor generalny urzędu albo osoba upoważniona do wykonywania ich zadań.

Jeżeli w wyniku procedury brakowania dokumentacji niearchiwalnej właściwe archiwum państwowe dokona uznania całości lub części tej dokumentacji za materiały archiwalne, archiwista jest zobowiązany:

- 1) w przypadku dokumentacji w postaci elektronicznej w systemie EZD - do dokonania zmian w kwalifikacji archiwalnej;
- 2) w przypadku dokumentacji w postaci nonelektronicznej:
  - a) do jej uporządkowania,
  - b) do sporządzenia nowego spisu zdawczo-odbiorczego.

W systemie EZD, brakując dokumentację niearchiwalną w postaci elektronicznej lub jej metadane, można równolegle wybrakować ich odpowiedniki w składzie chronologicznym lub w składzie informatycznych nośników danych bez sporządzania odrębnego spisu.

Po wybrakowaniu dokumentacji niearchiwalnej archiwista odnotowuje w środkach ewidencyjnych **datę wybrakowania** oraz **numer zgody**, przy czym w przypadku dokumenta-

cji elektronicznej w systemie EZD archiwista wykorzystuje do tego narzędzia dostępne w systemie EZD. Dokumentacja z procedury brakowania dokumentacji niearchiwalnej jest przechowywana przez archiwum zakładowe.

## 6.1. Zgoda na brakowanie dokumentacji

Rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie postępowania z dokumentacją, zasad jej klasyfikowania i kwalifikowania oraz zasad i trybu przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych z dnia 16 września 2002r.<sup>637</sup> wprowadza wymóg zgody na brakowanie przez organy państwowe i państwowe jednostki organizacyjne, a także organy jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostki organizacyjne. Wyróżnia się dwa rodzaje zgód:

- 1) **jednorazową** – wyraża dyrektor miejscowo właściwego archiwum państwowego
- 2) **generalną** – dla całej dokumentacji niearchiwalnej lub jej części – wyraża Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych. Zgoda taka może być wyrażona wówczas, gdy materiały archiwalne tam przechowywane są uporządkowane zgodnie z instrukcją kancelaryjną.

Wnioski o wyrażenie zgody na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej organy i kierownicy jednostek organizacyjnych, o których mowa w art. 5 ust. 1 ustawy, składają dyrektorowi miejscowo właściwego archiwum państwowego. **Do wniosku o zgodę jednorazową** dołącza się:

- 1) **protokół oceny** dokumentacji niearchiwalnej, którego wzór stanowi załącznik nr 3 do rozporządzenia;
- 2) **spis dokumentacji niearchiwalnej** przeznaczonej do przekazania na makulaturę lub zniszczenie, którego wzór stanowi załącznik nr 4 do rozporządzenia, albo spis dokumentacji technicznej niearchiwalnej przeznaczonej na makulaturę lub zniszczenie, którego wzór stanowi załącznik nr 5 do rozporządzenia. Protokół oraz spis dokumentacji niearchiwalnej, sporządza komisja powołana przez organ lub kierownika jednostki organizacyjnej, w której skład wchodzi: kierownik komórki organizacyjnej, któremu podlega archiwum zakładowe lub składnica akt, osoba kierująca lub prowadząca archiwum zakładowe albo składnicę akt oraz przedstawiciele komórek organizacyjnych, których dokumentacja niearchiwalna podlega brakowaniu.

Wniosek o wyrażenie **zgody generalnej** na brakowanie dokumentacji niearchiwalnej powinien **zawierać uzasadnienie potrzeby uzyskania takiej zgody**, w szczególności stwierdzenie prawidłowego uporządkowania materiałów archiwalnych oraz określenie rodzaju dokumentacji niearchiwalnej, która podlega brakowaniu w ramach uzyskanej zgody.

Fizycznym niszczeniem wybrakowanej dokumentacji coraz częściej zajmują się wyspecjalizowane firmy. Firmy takie działają na zasadzie outsourcingu. Przed przystąpieniem do niszczenia firma powinna otrzymać egzemplarz zgody na dokonanie czynności brakowania.

W procesie brakowania ostatnią czynnością jest zamieszczenie w spisie zdawczo-odbiorczym akt informacji o dacie wybrakowania z podaniem numeru zgody na tę czynność.

W literaturze przedmiotu podkreśla się, że „taka ścisła kontrola

**637.** Dz.U. Nr 167, poz. 1375.

procedur brakowania dokumentacji niearchiwalnej, czy z założenia bez wartości, ze względu na poświęcony jej czas, niewspółmiernie duży do ewentualnych korzyści, powinna ulec likwidacji lub przynajmniej poważnemu ograniczeniu<sup>638</sup>”.

## 7. Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym

Nadzór nad narodowym zasobem archiwalnym sprawuje minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego za pośrednictwem Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych, który jest centralnym organem administracji rządowej w sprawach państwowego zasobu archiwalnego. Powołuje go Prezes Rady Ministrów, na wniosek ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego, spośród osób wyłonionych w drodze otwartego i konkurencyjnego naboru. Do zakresu działania Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych należy koordynowanie działalności archiwalnej na terenie kraju, wydawanie zezwoleń na czasowy wywóz określonych materiałów archiwalnych, nadzór nad gromadzeniem, brakowaniem, ewidencją, przechowywaniem, opracowywaniem, udostępnianiem i zabezpieczaniem materiałów archiwalnych, nadzór nad działalnością naukową i wydawniczą prowadzoną w archiwach państwowych, prowadzenie współpracy międzynarodowej w zakresie spraw archiwalnych, prowadzenie ewidencji przechowawców akt osobowych i płacowych. Jest także uprawniony do kontroli jednostek organizacyjnych wchodzących w skład państwowej sieci archiwalnej w zakresie wykonywania przepisów ustawy.

Przy Naczelnym Dyrektorze Archiwów Państwowych działa Rada Archiwalna jako organ doradczy i opiniodawczy. Kadencja Rady Archiwalnej trwa trzy lata.

## 8. Postępowanie z dokumentacją kadrową lub płacową w sytuacji likwidacji lub upadłości pracodawcy

W przypadku postawienia pracodawcy w stan likwidacji lub ogłoszenia jego upadłości, pracodawca wskazuje podmiot prowadzący działalność w dziedzinie przechowywania dokumentacji, któremu zostanie ona przekazana do dalszego przechowywania, zapewniając na ten cel środki finansowe na czas, jaki pozostał do końca 50-letniego okresu przechowywania dokumentacji liczonego od dnia zakończenia pracy u danego pracodawcy - dla dokumentacji osobowej lub od dnia wytworzenia - dla dokumentacji płacowej.

W przypadku stwierdzenia przez sąd rejestrowy, na wniosek pracodawcy podlegającego wpisowi do Krajowego Rejestru Sądowego lub do ewidencji działalności gospodarczej, niemożności zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania, dokumentację przejmuje archiwum państwowe, utworzone w tym celu przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego. Jest to Archiwum Państwowe Dokumentacji Osobowej i Płacowej<sup>639</sup>. Do zakresu działania Archiwum należy **po pierwsze** ewidencjonowanie, przechowywanie, zabezpieczanie i udostępnianie dokumentacji osobowej i płacowej pracodawców o czasowym okresie

przechowywania, zwanej dalej "dokumentacją", przejętej w przypadku stwierdzenia przez sąd re-

638. H. Robótka, Kilka refleksji na temat polskiego prawa..., s.38.

639. Zob. Rozporządzenie Ministra Kultury w sprawie utworzenia Archiwum Państwowego Dokumentacji Osobowej i Płacowej z dnia 1 czerwca 2004r., Dz.U. Nr 142, poz. 1503.

jestrowy niemożności zapewnienia środków na koszty dalszego przechowywania dokumentacji przez pracodawcę, którego postawiono w stan likwidacji lub wobec którego ogłoszono upadłość oraz przedsiębiorcę prowadzącego działalność gospodarczą w zakresie przechowywania dokumentacji, jeżeli przed upływem okresu przechowywania znajdującej się u niego dokumentacji (przedsiębiorca został postawiony w stan likwidacji lub ogłoszono jego upadłość, przedsiębiorcy cofnięto lub ograniczono zakres zezwolenia na wykonywanie takiej działalności albo zezwolenie to wygasło, przedsiębiorcy zakazano prawomocnym orzeczeniem wykonywania takiej działalności), **po drugie** wydawanie zaświadczeń, wypisów, wyciągów i reprodukcji z dokumentacji. Archiwum obejmuje zasięgiem działania obszar całego kraju i podlega Naczelnemu Dyrektorowi Archiwów Państwowych.

Naczelnny Dyrektor Archiwów Państwowych może wydać **decyzję nakazującą złożenie dokumentacji**, która należała do pracodawcy wykreślonego z Krajowego Rejestru Sądowego lub z ewidencji działalności gospodarczej, na odpłatne przechowywanie we wskazanym archiwum państwowym, jeżeli istnieje zagrożenie jej zniszczenia, w szczególności na skutek oddziaływania czynników atmosferycznych lub bezprawnego działania osób trzecich, a brak jest podstaw prawnych do jej przekazania innemu podmiotowi do dalszego przechowywania. Decyzja taka zostaje opatrzona **rygorem natychmiastowej wykonalności**, co oznacza że jest wykonalna przed upływem terminu do wniesienia środka zaskarżenia.

# Rozdział X

## Informatyzacja pracy biurowej w administracji

Administracja XXI wieku postawiła przed kadrą urzędniczą wymóg uzyskania dodatkowych, nowych kompetencji i sprawności w praktycznym wykorzystaniu narzędzi informacji i komunikacji. Konieczne stało się z informatyzowanie administracji. Administracja bowiem musi sprostać wyzwaniom stawianym przez postęp techniczny<sup>640</sup>, a z drugiej strony zmierza do zapewnienia obywatelom wyższego standardu obsługi. W społeczeństwie informacyjnym, coraz większą rolę zaczyna odgrywać Internet. Dzieje się tak dlatego, gdyż „ fundamentalną zasadą w nowym spojrzeniu na e-administrację jest skuteczne wykorzystanie e –usług na szczeblu lokalnym, centralnym jak również globalnym”<sup>641</sup>. Przejawem zaś aktywności administracji publicznej w Internecie jest możliwość załatwienia spraw indywidualnych poprzez wykorzystanie tego medium.

Kardynalne znaczenia dla procesu informatyzacji administracji publicznej ma ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005r.<sup>642</sup> Zgodnie z dyspozycją art.2 zakres podmiotowy tej ustawy odnosi się przede wszystkim do:

- 1) organów administracji rządowej, organów kontroli państwowej i ochrony prawa, sądów, jednostek organizacyjnych prokuratury, a także jednostek samorządu terytorialnego i ich organów,
- 2) jednostek budżetowych i samorządowych zakładów budżetowych,
- 3) funduszy celowych,
- 4) samodzielnych publicznych zakładów opieki zdrowotnej oraz spółek wykonujących działalność leczniczą w rozumieniu przepisów o działalności leczniczej,
- 5) Zakładu Ubezpieczeń Społecznych, Kasy Rolniczego Ubezpieczenia Społecznego,
- 6) Narodowego Funduszu Zdrowia,
- 7) państwowych lub samorządowych osób prawnych utworzonych na podstawie odrębnych ustaw w celu realizacji zadań publicznych.

Ponadto ustawa do 11 maja 2014r.<sup>643</sup> regulowała tworzenie Planu Informatyzacji Państwa oraz projektów informatycznych o publicznym zastosowaniu, zasady używania systemów te-

leinformatycznych używanych do realizacji zadań publicznych, obowiązki w zakresie prowadzenia rejestrów publicznych oraz elektroniczną wymianę informacji między podmiotami publicznymi, a także zasady badania zgodności

**640.** Szerzej zob. D.Bogucki, Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji – nowe idee, cz. III, Czas informacji Nr 3/2011, s.27-32.

**641.** E.Modzelewska, Światowe trendy w projektowaniu e-usług w administracji publicznej, Czas informacji Nr 1/ 2012, s.79.

**642.** Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 235.

**643.** Art. 5 uchylony ustawą z dnia 10.01.2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 183), która weszła w życie 11.05.2014 r.

oprogramowania interfejsowego z rozwiązaniami określonymi przez podmioty publiczne oraz kontrola przestrzegania przepisów ustawy. Projekt Planu na lata 2011-2015 zakładał, że w 2015 r. na ePUAP umieszczonych będzie 100 % wzorów dokumentów, które generują 80 proc. „ruchu”, w zakresie dokumentów, które można składać drogą elektroniczną<sup>644</sup>. Plan miał być realizowany w trzech fazach:

- **Faza pierwsza** – organizacyjna. W tym okresie organy Państwa winny zostać przygotowane do skutecznej absorpcji środków europejskich dostępnych w okresie programowania 2014 – 2020
- **Faza druga** – integracyjna. W tej fazie powinny być wykorzystane doświadczenia i efekty realizacji projektów VII osi priorytetowej POIG.
- **Faza trzecia** – modernizacyjna. W tej fazie będą prowadzone prace studialne nad wyborem najlepszych, z punktu widzenia kryteriów efektywności społecznej, projektów na przyszły okres programowania.<sup>645</sup>

Wprowadzony do ustawy art. 12b<sup>646</sup> nałożył na Radę Ministrów, przyjęcie na wniosek ministra właściwego do spraw informatyzacji, w drodze uchwały, Programu Zintegrowanej Informatyzacji Państwa stanowiącego program rozwoju w rozumieniu art. 15 ust. 4 pkt 2 ustawy z dnia 6 grudnia 2006 r. o zasadach prowadzenia polityki rozwoju<sup>647</sup>. Obowiązujący Program do 2020<sup>648</sup> zakłada zwiększenie zarówno podaży oczekiwanych przez społeczeństwo wysokiej jakości publicznych e-usług w Polsce, jak i poziomu ich wykorzystania mierzonego odsetkiem obywateli i przedsiębiorców, korzystających z internetu w relacjach z administracją publiczną, zgodnie z celami strategii Sprawne Państwo oraz Europejskiej Agendy Cyfrowej, z poziomu 32% w 2012 do 64% w 2020 (w przypadku obywateli) i z poziomu 90% w 2012 do 95% w 2020 (dla przedsiębiorców) roku<sup>649</sup>.

Dla informatyzacji administracji publicznej kluczowe znaczenia mają terminy: **e-administracja** oraz **e-usługi**. Pierwsze z tych pojęć odnosi się do sfery wewnętrznej administracji i oznacza m.in. wprowadzenie elektronicznego przepływu dokumentów, systemów informatycznych wspomagających przepływ informacji i proces decyzyjny<sup>650</sup>.

Rozwój **e-administracji** nie odbywa się tylko na płaszczyźnie informatycznej ale także merytorycznej. „Powszechne staje się korzystanie z e-usług mobilnych, systemów informacji geograficznej oraz wykorzystywania takich beneficjentów innowacyjnej gospodarki jak mechanizmy live-stream czy aplikacji zaprojektowanych w 3D”<sup>651</sup>. Administracja publiczna rozwija się równolegle ze społeczeństwem informacyjnym. Proces informatyzacji administracji należy rozważać w dwóch płaszczyznach zewnętrznej oraz wewnętrznej. Rozwój tego drugiego obszaru w pewnej mierze zależy od sprawnego gromadzenia, przetwarzania, przechowywania i udostępniania informacji. W sferze zewnętrznej warto przeanalizować

<sup>644</sup>. [http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2011/19948\\_dok.html](http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2011/19948_dok.html) [dostęp na dzień: 05 czerwca 2014].

<sup>645</sup>. [http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2011/19948\\_dok.html](http://bip.msw.gov.pl/bip/projekty-aktow-prawnyc/2011/19948_dok.html) [j.w.].

<sup>646</sup>. Art. 12b dodany ustawą z dnia 10.01.2014 r. (Dz.U. z 2014 r. poz. 183), która weszła w życie 11.05.2014 r.

<sup>647</sup>. Dz.U. z 2009 r. Nr 84, poz. 712, z późn. zm.

<sup>648</sup>. 8 stycznia 2014 r. Program został przyjęty przez rząd.

<sup>649</sup>. [https://mac.gov.pl/files/pzip\\_ostateczny.pdf](https://mac.gov.pl/files/pzip_ostateczny.pdf) [dostęp na dzień: 05 czerwca 2014].

<sup>650</sup>. M.Sakowicz, Zastosowanie metod technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną (w:) red.J.Osiński, Administracja publiczna u progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, Warszawa 2008, s.79.

<sup>651</sup>. E.Modzelewska, Światowe trendy w projektowaniu..., s.81.



zować badania jakościowe e-administracji przeprowadzone w 20 krajach Unii Europejskiej. Wśród usług dla obywateli wyróżniono: rozliczanie się z urzędem skarbowym, świadczenia socjalne, dokumenty osobiste, rejestrację pojazdów, zezwolenia na budowę, akty stanu cywilnego, usługi zdrowotne. W literaturze podkreśla się, że rozwój e-administracji w zakresie wskazanych usług może przebiegać na różnych poziomach: „**A. stopień pierwszy** (tzw. informacja on-line) – wyszukiwanie informacji o danym urzędzie na stronie internetowej, **B. stopień drugi** (tzw. interakcja jednokierunkowa) – wyszukiwanie informacji oraz możliwość pobierania aktualnych formularzy ze strony internetowej urzędu, **C. stopień trzeci** (tzw. interakcja dwukierunkowa) – wyszukiwanie informacji, możliwość pobierania aktualnych formularzy ze strony internetowej urzędu oraz odesłanie wypełnionych formularzy za pomocą Internetu, **D. stopień czwarty** (tzw. transakcja) – możliwość elektronicznego dokonania wszystkich czynności niezbędnych do załatwienia danej sprawy urzędowej w sposób zautomatyzowany, zdalny”<sup>652</sup>. Współczesna polska administracja publiczna plasuje się między drugim a trzecim stopniem.

**E-usługi** z kolei odnoszą się do realizacji zewnętrznych. Termin ten oznacza możliwość elektronicznego świadczenia usług dostępnych dwadzieścia cztery godziny na dobę siedem dni w tygodniu. „Jeżeli usługi świadczone są z pominięciem kontaktu osobowego, to mówimy o usługach sieciowych (web services)”<sup>653</sup>.

Informatyzacja administracji ma wiele zalet do których można zaliczyć: łatwiejszy i szybszy dostęp do informacji, oszczędności kapitałowe, powszechność usług<sup>654</sup>.

Skutkiem informatyzacji jest chociażby e-PUAP na który składa się przede wszystkim system identyfikacji i uwierzytelniania użytkowników, w tym tzw. zaufany profil (aktualnie tylko dla osób fizycznych) oraz platforma udostępniania e-usług administracji<sup>655</sup>.

Przejawem informatyzacji administracji jest coraz powszechniejszy dokument elektroniczny.

Na proces informatyzacji administracji publicznej duży wpływ ma prawo unijne. Dla przykładu podczas szczytu z 2007r. dotyczącego elektronicznej administracji, państwa członkowskie zgodziły się na następujące działania priorytetowe:

1. **cross- border interoperability** – transgraniczna interoperacyjność polegająca między innymi na umożliwieniu obywatelom i podmiotom gospodarczym korzystanie z bezpiecznego, interoperacyjnego i uwierzytelnionego dostępu do usług publicznych;
2. **reduction of administrative burdens** – redukcja obciążen administracyjnych;
3. **inclusive eGovernment** – upowszechnienie usług elektronicznych, przeciwdziałanie podziałowi cyfrowemu;
4. **transparency and democratic engagement** – przejrzystość debaty publicznej i budowa społeczeństwa obywatelskiego partycypującego w procesach decyzyjnych administracji<sup>656</sup>.

652. Ibidem, s.83.

653. M.Sakowicz, Zastosowanie metod technologii informacyjno-komunikacyjnych..., s.79.

654. Zob. szerzej E.Modzelewska, Wpływ e-usług na funkcjonowanie administracji publicznej, Czas informacji Nr 2/2012, s.42.

655. Szerzej zob. P.Walesiak, Koncepcje rozwoju i modyfikacji e-PUAP, Czas informacji Nr2/3/2012, s.80-85.

656. [http://www.megovconf-lisbon.gov.pt/images/stories/ministerial\\_declaration\\_final\\_version\\_180907.pdf](http://www.megovconf-lisbon.gov.pt/images/stories/ministerial_declaration_final_version_180907.pdf), cyt. za M.Sakowicz, Zastosowanie metod technologii informacyjno-komunikacyjnych..., s.78.

657. Dz.U. z 2014, poz.183.

11 maja 2014r. weszła w życie nowelizacja ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>657</sup>, której celem było ułatwienie kontaktu obywatelom i przedsiębiorcom z administracją publiczną i sądami administracyjnymi, zwiększenie liczby e-usług oraz

poprawa ich jakości. Zmiana ma ułatwić korespondencję elektroniczną poprzez nałożenie na urzędy obowiązku posługiwania się e-skrzynkami podawczymi w jednolitym standardzie. Ustawa zobowiązuje urzędy do zgłaszania wzorów dokumentów elektronicznych do centralnego repozytorium wraz z opisami usług do ministra ds. informatyzacji możliwych do zrealizowania przy wykorzystaniu tych wzorów oraz udostępniać formularze elektroniczne. Formularze niespełniające wyznaczonych standardów będą mogły być usuwane z ePUAP-u, by nie miliły obywateli<sup>658</sup>.

Bez wątpienia dalsza informatyzacja administracji publicznej jest nieunikniona. Jej zaletą jest przyspieszenie czasu załatwienia sprawy administracyjnej oraz redukcja kosztów, związanych na przykład z wysyłką korespondencji.

## 1. Pojęcie i skutki podpisu elektronicznego

Upowszechnienie podpisu elektronicznego w administracji jest bezpośrednio związane z procesem informatyzacji tego sektora państwowego. Byt podpisu elektronicznego jest uzależniony od obecności w obrocie prawnym dokumentów elektronicznych. Według art.3 pkt 2 ustawy z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>659</sup>, dokumenty elektroniczne, to stanowiące odrębną całość znaczeniową zbiory danych uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej i zapisane na informatycznym nośniku danych. Dokumenty tego rodzaju są doręczane organom administracji publicznej za pośrednictwem elektronicznej skrzynki podawczej. Do dokumentów tego rodzaju można zaliczyć podanie, które zostało wniesione drogą elektroniczną, a wcześniej zostało umieszczone na stronach www urzędu.

Możliwość komunikowania się z urzędem w drodze kontaktów wirtualnych, poprzez przysyłanie organom administracyjnym dokumentów elektronicznych sygnowanych e-podpisem z pewnością przyczynia się do realizacji jednej z zasad postępowania administracyjnego, zawartej w art.12 k.p.a., czyli zasady szybkości postępowania. Do innych zalet należy ograniczenie osobistego stawiennictwa jednostki w urzędzie do minimum, standaryzacja procedur oraz podnoszenie jakości i efektywności usług świadczonych przez administrację publiczną.

Zgodnie z dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999r.<sup>660</sup>, która podaje definicję podpisu elektronicznego, za taki podpis należy uznać „dane w formie elektronicznej dodane do innych danych elektronicznych lub logicznie z nimi powiązane i służące jako metoda uwierzytelnienia” (art.2 ust.1). W takim znaczeniu podpisem elektronicznym jest podpis sporządzony elektronicznym piórem lub obraz podpisu własnoręcznego używany za pomocą skanera, imię i nazwisko, które zostało umieszczone na końcu wiadomości wysłanej pocztą elektroniczną<sup>661</sup>. Wa-

**658.** <http://mac.gov.pl/aktualnosci/novelizacja-ustawy-o-informatyzacji-wchodzi-w-zycie-11-maja> [dostęp na dzień: 05 czerwca 2014r.].

**659.** ustawa z dnia 17 lutego 2005r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne, Tekst jedn. Dz.U. z 2013r. poz. 235 ze zm.

**660.** dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 1999/93/WE z dnia 13 grudnia 1999r. w sprawie wspólnotowych ram w zakresie podpisów elektronicznych, Dz.Ur.UE.L 2000 Nr 13, str. 12, ze zm.

**661.** J.Jacyszyn, Podpis elektroniczny – istota i znaczenie, Prawo Spółek Nr 4/2002 , s.8.

dą takiego podpisu jest możliwość jego podrobienia, poza tym mogą powstawać wątpliwości, czy podpis rzeczywiście pochodzi od osoby, która wysłała dokument oraz czy osoba podpisała ten właśnie dokument, a nie wykorzystano podpis osoby, która go złożyła na innym dokumencie. W związku z tym wskazuje się bardziej użyteczną formę podpisu elektronicznego, a mianowicie na zaawansowany podpis elektroniczny, przy którym stosuje się techniki kryptograficzne. Zgodnie z treścią art.2 („Definicje”) dyrektywy 1999/93/WE za zaawansowany podpis elektroniczny należy uznać taki podpis, który spełnia następujące wymagania: zaawansowany podpis elektroniczny” **oznacza podpis elektroniczny spełniający następujące wymogi:**

- 1) przyporządkowany jest wyłącznie podpisującemu,
- 2) umożliwia ustalenie tożsamości podpisującego,
- 3) stworzony jest za pomocą środków, które podpisujący może mieć pod swoją wyłączną kontrolą,
- 4) jest tak powiązany z danymi, do których się odnosi, że każda późniejsza zmiana danych jest wykrywalna

Ta sama dyrektywa w art.5 określa skutki prawne podpisu elektronicznego a w punkcie pierwszym stanowi, że „Państwa członkowskie zapewniają, że zaawansowany podpis elektroniczny, opierający się na kwalifikowanej autoryzacji i stworzony przez bezpieczne urządzenie tworzące podpisy: a) spełnia wymagania prawne co do podpisu w odniesieniu do danych w formie elektronicznej w ten sam sposób, co podpis odręczny w odniesieniu do danych znajdujących się na papierze, oraz b) dopuszczony jest jako dowód w postępowaniu sądowym.

Ustawa o podpisie elektronicznym<sup>662</sup> wyróżnia **zwykły podpis elektroniczny** (art.3 ust.1) oraz **podpis elektroniczny „bezpieczny”** (art.3 ust.2). Podpisem pierwszego rodzaju może być „podpis cyfrowy oparty na kryptografii asymetrycznej, podpis związany z cechami biometrycznymi składającego podpis (wizerunek cyfrowy odcisku linii papilarnych, sygnatury głosu, obrazu siatkówki oka, kodu genetycznego itp.), podpis listu elektronicznego, faksymile podpisu (fax)”<sup>663</sup>. Ustawodawca w odniesieniu do podpisu elektronicznego tego rodzaju ani nie określa technologii w jakiej ma być złożony, ani nie kwalifikuje jakości bezpieczeństwa tego podpisu. Pod pojęciem podpisu elektronicznego rozumie się taki podpis, który jest dołączany do danych przesyłanych drogą elektroniczną albo jest w taki sposób z nim powiązany, że ułatwia identyfikację nadawcy.

#### **Bezpieczny podpis elektroniczny musi spełniać dodatkowe wymogi:**

- 1) musi być **przypisany** w sposób jednoznaczny **do konkretnej osoby fizycznej**. Ma on bowiem stanowić potwierdzenie tożsamości osoby, która składa podpis elektroniczny;
- 2) do złożenia tego podpisu **konieczny jest udział (aktywność) składającego podpis**.

Oznacza to, że „w celu złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego, osoba, składająca taki podpis musi dysponować szczególnymi atrybutami: mieć pewne szczególne cechy biometryczne, pewną szczególną wiedzę lub szczególne przedmioty, bez których złożenie bezpiecznego podpisu elektronicznego nie jest możliwe”<sup>664</sup>.

**662.** Ustawa z dnia 18 września 2001r., Tekst jedn. Dz.U. z 2013 r. poz. 262, ze zm.

**663.** J.Jacyszyn „Podpis elektroniczny...”, s.50.

**664.** Ibidem, s.50-51.

Dlatego też bezpieczny podpis elektroniczny może być złożony

tylko przez osobę do której podpis ten jest przypisany. Ta właściwość bezpiecznego podpisu elektronicznego stanowi o niezaprzeczalności jego złożenia;

- 3) bezpieczny podpis elektroniczny **jest logicznie powiązany z danymi, do których został dołączony**. Ta z kolei cecha bezpiecznego podpisu gwarantuje integralność podpisanych danych, a jakakolwiek późniejsza zmiana jest możliwa do wykrycia;
- 4) bezpieczny podpis elektroniczny musi być **sporządzany za pomocą bezpiecznych urządzeń** służących do składania podpisu elektronicznego oraz danych, które służą do składania takiego podpisu. Zarówno urządzenia jak i dane, o których mowa muszą podlegać wyłącznej kontroli osoby składającej podpis;
- 5) podpis ten musi być **weryfikowany za pomocą kwalifikowanego certyfikatu**. Taki certyfikat jest wydawany przez kwalifikowany podmiot świadczący usługi certyfikacyjne;
- 6) **wywołanie skutków prawnych** przez bezpieczny podpis elektroniczny, który **podlega weryfikacji na podstawie kwalifikowanego certyfikatu**, uzależnione jest od złożenia podpisu w okresie ważności certyfikatu.

Dane mające postać elektroniczną, a sygnowane bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu wywołują skutki prawne równoważne ze skutkami prawnymi dokumentów, które zostały opatrzone podpisem własnoręcznym (art.5 ust.2 u.o.p.e.). Tylko podpis elektroniczny odpowiadający powyższym wymogom może wywierać identyczne skutki, co podpis własnoręczny. Zdaniem E.Wyrozumskiej<sup>665</sup> art.5 ust.2 u.o.p.e. należy rozpatrywać na gruncie procedury cywilnej. Zastosowanie wykładni systemowej i celowościowej prowadzi do wniosku, że skoro ustawodawca uregulował kwestię zachowania formy pisemnej w odrębnym przepisie, przepis ten reguluje nie tyle formę pisemną, ile skutki procesowe dokumentu elektronicznego. Dokument elektroniczny opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą kwalifikowanego certyfikatu wywołuje skutki prawne, o ile podpis elektroniczny został złożony na dokumencie elektronicznym w okresie ważności kwalifikowanego certyfikatu. W sytuacji, kiedy nastąpiło zawieszenie certyfikatu kwalifikowanego, to dokument wywołuje skutki prawne dopiero z chwilą uchylenia tego zawieszenia, przy czym maksymalny okres ważności kwalifikowanego certyfikatu wynosi nie więcej niż 2 lata ( § 12 rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 7 sierpnia 2002 r. w sprawie określenia warunków technicznych i organizacyjnych dla kwalifikowanych podmiotów świadczących usługi certyfikacyjne, polityk certyfikacji dla kwalifikowanych certyfikatów wydawanych przez te podmioty oraz warunków technicznych dla bezpiecznych urządzeń służących do składania i weryfikacji podpisu elektronicznego<sup>666</sup>).

Należy jednak zauważyć, że nawet dokument opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym przy pomocy kwalifikowanego certyfikatu może nie rodzić takich skutków prawnych, o jakich mowa w u.o.p.e. Taka sytuacja może zaistnieć wówczas, kiedy przepisy odrębnej ustawy przewidują dla określonych dokumentów tylko tradycyjną formę pisemną, wykluczając przy tym formę elektroniczną.

**Podpis elektroniczny jest sposobem potwierdzania autentyczności dokumentu i tożsamości jego nadawcy przy wymianie informacji drogą elektroniczną.** E-podpis umieszczony na elektronicznym dokumencie

665. E.Wyrozumská, Elektroniczne oświadczenie woli w ustawie o podpisie elektronicznym i po nowelizacji kodeksu cywilnego, Przegląd Prawa Handlowego Nr 8/2003 .

666. Dz. U. Nr 128, poz. 1094.

przez nadawcę ma u adresata rodzić pewność, że dokument ten rzeczywiście pochodzi od nadawcy i nie został bez jego wiedzy zmieniony. Dokument elektroniczny nie ma formy materialnej. Jego cechą jest możliwość kopiowania go i powielania wiele razy oraz przesyłania na każdą odległość w bardzo krótkim czasie (kilka sekund)<sup>667</sup>.

Bezpieczny podpis elektroniczny musi być przyporządkowany wyłącznie jednej osobie fizycznej, która składa podpis. Sygnowania dokumentu podpisem elektronicznym może dokonać wyłącznie osoba fizyczna (zarówno w imieniu własnym lub innej osoby fizycznej bądź prawnej, a także w imieniu jednostki organizacyjnej nieposiadającej osobowości prawnej). Podkreśla się integralność wiadomości ze złożonym elektronicznym podpisem (art.5 ust. 3 u.o.p.e.), co w praktyce oznacza, że jakkolwiek zmiana w elektronicznej wiadomości jest łatwa do wykrycia. Tym samym należałoby wskazać na wyższość e-podpisu nad zwykłym podpisem umieszczonym na papierze, dlatego że w dokumencie spisany na takim podłożu możliwe jest dokonanie zmiany, która może być trudna do zauważenia i wykrycia. Techniki kryptograficzne, które są wykorzystywane przy składaniu elektronicznego podpisu, dają pewność złożenia podpisu, ponieważ może go złożyć tylko osoba będąca właścicielem odpowiedniego narzędzia.

Do innych bardzo istotnych zalet e-podpisu należy przypisanie **dokładnej daty i czasu** (określonego na podstawie wzorców atomowych) nadawanemu dokumentowi, co wyklucza nadużycia w zakresie daty nadania dokumentu. Opatrzanie datą pewną dokumentu elektronicznego sygnowanego podpisem elektronicznym polega na przesłaniu „danych elektronicznych do podmiotu świadczącego usługi certyfikacyjne, który to podmiot potwierdza przesłane dane oraz opatruje je datą dokonania usługi znakowania czasem”<sup>668</sup>. Znakowanie czasem, zgodnie z u.o.p.e. może dotyczyć: 1) **danych w postaci elektronicznej**, które są logicznie powiązane z danymi opatrzonymi podpisem albo poświadczeniem elektronicznym (art.3 ust.16); 2) **podpisu elektronicznego** (art.7 ust.1). Znakowanie czasem podpisu elektronicznego wywołuje skutki prawne daty pewnej w rozumieniu kodeksu cywilnego.

Korzystanie z elektronicznego podpisu wiąże się z pewnymi korzyściami finansowymi. Należy do nich zaliczyć zmniejszenie kosztów dystrybucji dokumentów (np. koszt kopert, znaczków), kosztów eksploatacji (koszt zakupu papieru, tuszy, tonerów). Przesyłając dokument elektroniczny za pomocą Internetu oszczędza się także czas. Przesyłanie dokumentów w takiej formie sprzyja również ekologii.

Podpis elektroniczny poza wskazanymi wykazuje pewne **dodatkowe różnice w odniesieniu do podpisu własnoręcznego**, to znaczy „1) nie jest składany w określonym miejscu dokumentu, 2) nie jest taki sam dla każdego dokumentu, 3) nie stanowi integralnej części dokumentu i może być przekazywany oddzielnie, 4) nie może zostać złożony in blanco, 5) nie występuje w postaci weryfikowanej poprzez zastosowanie naturalnej zdolności ludzkiej percepcji, 6) sam w sobie stanowi dokument elektroniczny”<sup>668</sup>.

## 2. Elektroniczna pieczęć

667. J.Jacyszyn, Elektroniczne czynności prawne, PPH Nr 7/1999, s.29.

668. J.Janowski, Podpis elektroniczny w obrocie prawnym, Warszawa 2007r., s. 47-48, cyt. za M.Jachowicz, M.Kotulski, Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej, Warszawa 2012r., s.54.

Aktualnie organy Unii Europejskiej prowadzą prace nad rozporządzeniem, które będzie regulowało kwestie związane z pieczęcią

cią elektroniczną oraz usługami pochodnymi do podpisu elektronicznego. Prawdopodobnie rozporządzenie wejdzie w życie w 2014r. Zgodnie z założeniami, podpis elektroniczny był właściwy dla osób fizycznych, zaś osoby prawne mogłyby posługiwać się pieczęcią elektroniczną, która miałaby postać elektroniczną a dołączone do innych danych elektronicznych lub logicznie z nimi powiązane zagwarantowałaby pochodzenie i integralność powiązanych danych.

W doktrynie podkreśla się, że stanowi ona uproszczoną formę podpisu elektronicznego, która mogłaby być składana automatycznie przez system lub osobiście przez upoważnionego pracownika, za pomocą danych służących do składania podpisu elektronicznego<sup>669</sup>. Pieczęć taka mogłaby znaleźć zastosowanie w czynnościach rejestracyjnych pism przychodzących i wysyłanych, np. do przyjmowania i potwierdzania pism w elektronicznym dzienniku podawczym, czy do wystawiania i wysyłania decyzji masowych, chociażby w sprawie opłat lokalnych<sup>670</sup>. Zanim jednak pojawi się to narzędzie informatyczne, konieczne jest uwzględnienie kilku postulatów zgłaszanych w literaturze przedmiotu, tj.: 1. Wprowadzenie prawnej definicji pieczęci elektronicznej, 2. Uznanie pieczęci elektronicznej jako narzędzia służącego uwierzytelnianiu dokumentów generowanych bez bezpośredniego udziału człowieka, 3. Treścią uwierzytelniania dokonywanego przez pieczęć elektroniczną byłoby potwierdzenie faktu istnienia określonych danych bądź potwierdzenie stanu prawnego<sup>671</sup>.

Do czasu wprowadzenia tego nowego rozwiązania, jakim mieni się być elektroniczna pieczęć, jej funkcję **pośrednio pełni urzędowe poświadczenie odbioru**. Zgodnie z definicją legalną zawartą w art.3 pkt. 20 ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne z dnia 17 lutego 2005r.<sup>672</sup> urzędowe poświadczenie odbioru to dane elektroniczne dołączone do dokumentu elektronicznego doręczonego podmiotowi publicznemu lub połączone z tym dokumentem w taki sposób, że jakakolwiek późniejsza zmiana dokonana w tym dokumencie jest rozpoznawalna. Dane te określają:

- a) pełną nazwę podmiotu publicznego, któremu doręczono dokument elektroniczny,
- b) datę i godzinę doręczenia dokumentu elektronicznego rozumiane jako data i czas wprowadzenia albo przeniesienia dokumentu elektronicznego do systemu teleinformatycznego podmiotu publicznego,
- c) datę i godzinę wytworzenia urzędowego poświadczenia odbioru.

Urzędowe poświadczenie odbioru oraz potwierdzone i niepotwierdzone poświadczenia doręczeń organ administracji publicznej przechowuje przez co najmniej taki okres, przez jaki jest obowiązany przechowywać pisma, których dotyczą te poświadczenia ( § 7 rozporządzenia Prezesa RM w sprawie sporządzania pism w formie dokumentów elektronicznych, doręczania dokumentów elektronicznych oraz udostępniania formularzy, wzorów i kopii dokumentów elektronicznych z dnia 30 października 2011r.<sup>673</sup>).

### 3. Profil zaufany ePUAP

Profil zaufany jest bezpłatną metodą potwierdzania tożsamości obywatela w systemach elektronicznej administracji. Jest to

**669.** J.Janowski, Pieczęć elektroniczna, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/pieczec-elektroniczna/> [dostęp na dzień: 14 czerwca 2014].

**670.** Ibidem.

**671.** M.Kutyłowski, Pieczęć elektroniczna, Czas informacji, Nr 4/2010r., s.39.

**672.** Tekst jedn. z 2012 r. Dz.U. z 2013 r. poz. 235.

**673.** Dz.U. 2011 Nr 206, poz. 1216 .

swoistego rodzaju odpowiednik bezpiecznego podpisu elektronicznego, weryfikowanego certyfikatem kwalifikowanym. Korzystając z profilu zaufanego obywatel może załatwić sprawy administracyjne drogą elektroniczną.

Zasady funkcjonowania profilu zaufanego ePUAP zostały doprecyzowane w rozporządzeniu Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji w sprawie zasad potwierdzania, przedłużania ważności, wykorzystania i unieważniania Profilu Zaufanego elektronicznej Platformy Usług Administracji Publicznej z dnia 27 kwietnia 2011 r.<sup>674</sup>

Osoba wnioskująca przesyła wniosek o potwierdzenie profilu zaufanego ePUAP na platformę ePUAP w postaci elektronicznej. Jeżeli w okresie 14 dni od daty przesłania wniosku, wnioskujący nie zgłosi się do punktu potwierdzającego w celu potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP, wniosek ten uważa się za wycofany. Potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP dokonuje się wyłącznie na ePUAP. W celu potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP osoba wnioskująca zgłasza się do wybranego przez siebie punktu potwierdzającego. Punktami takimi są z wybrane urzędy: konsulów, naczelników urzędu skarbowego, wojewodów, Zakłady Ubezpieczeń Społecznych.

Punkt potwierdzający stwierdza tożsamość osoby wnioskującej na podstawie dowodu osobistego albo paszportu. Weryfikuje dane z wniosku z danymi z profilu użytkownika, w zakresie obejmującym imię, nazwisko, numer PESEL, identyfikator użytkownika. Punkt potwierdzający drukuje wniosek o potwierdzenie profilu zaufanego ePUAP z ePUAP, a osoba wnioskująca podpisuje go.

Po pozytywnej weryfikacji danych punkt potwierdzający potwierdza profil zaufany ePUAP i odnotowuje to na wydrukowanym wniosku wraz z podaniem czasu potwierdzenia. Podpisuje profil zaufany ePUAP osoby wnioskującej podpisem potwierdzonym profilem zaufanym ePUAP albo bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Profil zaufany ePUAP zawiera imię i nazwisko użytkownika, jego numer PESEL, identyfikator, identyfikator profilu zaufanego ePUAP, czas jego potwierdzenia, termin ważności, adres poczty elektronicznej użytkownika, określenie sposobu autoryzacji.

Profil zaufany ePUAP może zawierać inne dane. W szczególności może zawierać oznaczenie punktu potwierdzającego albo imię i nazwisko pracownika upoważnionego do potwierdzania profilu zaufanego ePUAP w przypadku podpisania profilu zaufanego ePUAP bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu.

Osoba wnioskująca, która posiada możliwość złożenia bezpiecznego podpisu elektronicznego weryfikowanego za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu, może samodzielnie dokonać potwierdzenia swojego profilu zaufanego ePUAP w przypadku, gdy certyfikat kwalifikowany zawiera dane obejmujące co najmniej imię i nazwisko oraz numer PESEL. W takim przypadku osoba wnioskująca niezwłocznie podpisuje profil zaufany ePUAP swoim bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Jeżeli tego nie uczyni wniosek uważa się za wycofany.

Przed upływem trzyletniego okresu ważność profilu zaufanego musi być przedłużona. Po upływie tego okresu może być jedynie założony nowy profil zaufany.

674. Dz. U. z 2011 r. nr 93, poz. 547.

Profil zaufany ePUAP traci ważność w przypadku:

- 1) potwierdzenia profilu zaufanego ePUAP na podstawie nieprawdziwych lub nieaktualnych danych;
- 2) usunięcia konta użytkownika;
- 3) zmiany danych takich jak imię użytkownika; nazwisko użytkownika; numer PESEL użytkownika; identyfikator użytkownika; identyfikator profilu zaufanego ePUAP; czas jego potwierdzenia; termin ważności.
- 4) z upływem okresu, na jaki został potwierdzony albo przedłużony.

Ponadto profil zaufany ePUAP traci także ważność w przypadku wystąpienia osoby posiadającej profil zaufany z pisemnym wnioskiem o unieważnienie profilu. W takiej sytuacji osoba posiadająca profil zaufany ePUAP zgłasza się do wybranego przez siebie punktu potwierdzającego. Osoba posiadająca profil zaufany ePUAP może samodzielnie na ePUAP dokonać unieważnienia swojego profilu zaufanego .

Jak wskazują badania, korzystanie z zaufanego profilu jest niewielkie. Posiada go zaledwie 1,5% obywateli<sup>675</sup>.

Na skutek wejścia w życie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw<sup>676</sup>, w e-PUAP pojawią się nowe e-usługi a także poszerzyła się liczba instytucji, które będą mogły kontaktować się z obywatelami za pośrednictwem e-PUAP o placówki Poczty Polskiej, banki, instytucje kredytowe. Ciągłe jednak trwają prace, których celem poprawa platformy ePUAP , poprzez uczynienie jej bardziej przyjaznej dla użytkowników, wygodniejszej, umożliwiającej szybkie załatwianie spraw.

#### 4. Elektroniczna Platforma Usług Administracji Publicznej (ePUAP)

Jest to system informatyczny, za pomocą którego obywatele mogą załatwiać sprawy urzędowe za pośrednictwem Internetu. Ponadto przedstawiciele podmiotów publicznych mogą bezpłatnie udostępniać swoje usług w postaci elektronicznej. System został utworzony na podstawie ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Ponadto podstawę ePUAP stanowią: Strategie Informatyzacji Rzeczypospolitej Polskiej na lata 2004-2006 oraz na lata 2013 -2020, Program Wrota Polski, Plan Informatyzacji Państwa na lata 2006, 2007-2010<sup>677</sup> oraz projekt na lata 2011-2015.

Celem budowy ePUAP było stworzenie jednego, łatwo dostępnego i bezpiecznego elektronicznego kanału udostępniania usług publicznych. System ten jest przejawem informatyzacji usług administracyjnych , a jego podstawowym zadaniem jest integracja funkcji administracyjnych<sup>678</sup>.

Dzięki portalowi możliwa jest komunikacja między obywatelami a administracją, między przedsiębiorcami a administracją oraz między instytucjami administracji publicznej. „Udostępnienie przez jednostkę administracji publicznej usługi publicznej nie powoduje

**675.** <http://ksiegowosc.infor.pl/wiadomosci/143683,Informatyzacja-administracji-publicznej---zmiany-w-2014-roku.html> [dostęp na dzień: 05 czerwca 2014].

**676.** Dz.U. z 2014, poz.183.

**677.** M.Ganczar, Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców, Warszawa 2009, s.47.

**678.** A.Barczewska – Dziobek, M.Bosak, K.Kłosowska – Lasek, Biurotechnika w administracji publicznej, Rzeszów 2012, s.163.



przejęcia przez e-PUAP tych usług, jednostka administracji publicznej jest nadal odpowiedzialna za realizację tej usługi i nadal decyduje o warunkach realizacji usługi<sup>679</sup>.

Obywatele, poszukując usługi za pośrednictwem portalu, [www.epuap.gov.pl](http://www.epuap.gov.pl), korzystają z Katalogu Usług. Można w ten szybki i bezkontaktowy sposób złożyć wniosek o pozwolenie na budowę, uzyskać wpis do ewidencji działalności gospodarczej, złożyć wniosek o nadanie numeru porządkowego nieruchomości, rejestrację pojazdu.

## 5. E-archiwum

Posługiwanie się dokumentacją elektroniczną rodzi problem ich archiwizacji. Stosowanie bowiem tradycyjnej metodyki wobec dokumentów elektronicznych jest wyłączone. Wynika to przede wszystkim z tego, że „**po pierwsze** podczas przetwarzania pojedynczych dokumentów elektronicznych można automatycznie zebrać o nich więcej informacji niż jest to możliwe w przypadku manualnego opisanie teczek aktowych (zbiorów dokumentów przyporządkowanych do jednego znaku akt). **Po drugie**, wyodrębnienie teczek może nastąpić automatycznie. **Po trzecie**, traktowanie dokumentów elektronicznych jak bytów fizycznych (np. jako nośników) w krótkim czasie może spowodować nieaktualność opisów i trudności w odczytaniu dokumentów elektronicznych zapisanych na nośniku”<sup>680</sup>.

Za elektroniczny dokument archiwalny bez wątpienia należy uznać zbiór danych stanowiących „odrębną całość znaczeniową, uporządkowanych w określonej strukturze wewnętrznej, zakwalifikowany jako materiał archiwalny, do którego przyporządkowano meta dane umożliwiające jego wyszukiwanie i zrozumienie”<sup>681</sup>. Sposób postępowania z dokumentem elektronicznym rozumianym zarówno jako skan jak i plik tekstowy określa Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 30 października 2006r. w sprawie szczegółowego sposobu postępowania z dokumentami elektronicznymi. Akt ten określa sposób postępowania z dokumentami elektronicznymi<sup>682</sup> powstającymi w organach państwowych i państwowych jednostkach organizacyjnych, w organach jednostek samorządu terytorialnego i samorządowych jednostkach organizacyjnych, zwanych dalej "podmiotami", oraz napływającymi do nich; zasady ewidencjonowania, przechowywania, klasyfikowania i kwalifikowania dokumentów elektronicznych oraz ich zabezpieczania przed utratą i nieuprawnionymi zmianami; zasady i tryb brakowania dokumentacji niearchiwalnej oraz zasady i tryb przekazywania materiałów archiwalnych do archiwów państwowych. Dokumenty elektroniczne świadczące o wykonywaniu działalności podmiotów, powstające w nich lub napływające do nich, jeżeli odzwierciedlają przebieg załatwiania i rozstrzygania spraw, podlegają ewidencjonowaniu w systemie teleinformatycznym i zwane są "**dokumentami ewidencjonowanymi**". Wraz z dokumentami ewidencjonowanymi przechowuje się ich metadane. Podmioty prowadzą wykaz rodzajów dokumentów ewidencjonowanych. Dokumenty ewidencjonowane dzielą się na:

- 1) **materiały archiwalne;**

- 2) **inne dokumenty niestanowiące materiałów archiwalnych**, które mogą podlegać brakowaniu po upływie okresu ich przechowywania - "dokumentacja niearchiwalna".

679. M. Ganczar, Informatyzacja administracji publicznej..., s. 49.

680. S. Kotecka, Zagadnienia archiwizacji elektronicznych akt sądowych de lege lata, Na wokandzie, Nr 2 (5) 2011, s. 57.

681. Ibidem, s. 58.

682. Dz.U. 2006 Nr 206, poz. 1518.

Funkcję archiwum zakładowego lub składnicy akt dla dokumentów ewidencjonowanych pełni system teleinformatyczny. System ten pełni wiele funkcji:

- 1) zapewnia integralność treści dokumentów i metadanych polegającą na zabezpieczeniu przed wprowadzaniem zmian, z wyjątkiem zmian wprowadzanych w ramach ustalonych i udokumentowanych procedur;
- 2) zabezpiecza przed wprowadzaniem zmian w dokumentach spraw załatwionych;
- 3) zabezpiecza przed usunięciem dokumentów z systemu, z wyjątkiem udokumentowanych czynności dokonywanych w ramach ustalonych procedur usuwania dokumentów:
  - a) dla których upłynął okres przechowywania ustalony w wykazie akt,
  - b) mylnie zapisanych,
  - c) mogących stanowić zagrożenie dla prawidłowego funkcjonowania systemu,
  - d) których usunięcie wymagane jest na podstawie przepisu prawa, prawomocnego orzeczenia sądu lub ostatecznej decyzji organu administracji;
- 4) zapewnia stały i skuteczny dostęp do dokumentów oraz ich wyszukiwanie;
- 5) umożliwia odczytanie metadanych dla każdego dokumentu;
- 6) identyfikuje użytkowników i dokumentuje dokonywane przez nich zmiany w dokumentach i metadanych;
- 7) zapewnia kontrolę dostępu poszczególnych użytkowników do dokumentów i metadanych;
- 8) umożliwia odczytanie bez zniekształceń treści dokumentów wytworzonych przez podmiot, w którym działa system;
- 9) zachowuje dokumenty i metadane w strukturze ,łącznie z możliwością prezentacji tej struktury;
- 10) zapewnia odtworzenie przebiegu załatwiania i rozstrzygania spraw;
- 11) wspomaga czynności związane z klasyfikowaniem i kwalifikowaniem oraz grupowaniem dokumentów w akta spraw na podstawie wykazu akt;
- 12) wspomaga i dokumentuje proces brakowania dokumentów stanowiących dokumentację niearchiwalną, w tym:
  - a) wyodrębnia automatycznie dokumenty przeznaczone do brakowania,
  - b) przygotowuje automatycznie spis dokumentacji niearchiwalnej,
- 13) wspomaga czynności związane z przygotowaniem dokumentów stanowiących materiały archiwalne i ich metadanych do przekazania do archiwum państwowego, w tym:
  - a) wyodrębnia automatycznie dokumenty przeznaczone do przekazania,
  - b) przygotowuje automatycznie spis zdawczo-odbiorczy w postaci dokumentu elektronicznego,
  - c) eksportuje dokumenty i ich metadane,
  - d) oznacza dokumenty przekazane do archiwum państwowego w sposób umożliwiający ich odróżnienie od dokumentów nieprzekazanych;
- 14) umożliwia przesyłanie dokumentów do innych systemów teleinformatycznych, w szczególności przez:
  - a) eksport dokumentów i ich metadanych lub wskazań na te metadane oraz danych dokumentujących dokonane zmiany, o których mowa w pkt 6, z zachowaniem powiązań pomiędzy tymi dokumentami i metadanymi,
  - b) zapisywanie wyeksportowanych metadanych w formacie XML.

Jak jednak podkreśla się w doktrynie, i co jednocześnie wynika z powyższego wyliczenia, system ten nie zabezpiecza przed dołączaniem dokumentów z datą wsteczną<sup>683</sup>.

Materiały archiwalne są przekazywane do archiwum państwowego wskazanego przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych **po upływie 10 lat od ich wytworzenia**. W porozumieniu z dyrektorem archiwum państwowego wskazanego przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych podmioty mogą przekazać materiały archiwalne do tego archiwum w innym terminie. Ponadto termin dziesięcioletni nie dotyczy materiałów archiwalnych: 1) których okres przechowywania przez podmioty określony jest odrębnymi przepisami; 2) których gromadzenie i przechowywanie Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych powierzył jednostkom organizacyjnym. Przekazanie materiałów archiwalnych następuje po wcześniejszym złożeniu wniosku do którego dołącza się spis zdawczo-odbiorczy tych materiałów. Materiały przeznaczone do przekazania do archiwum państwowego muszą zostać odpowiednio przygotowane, co polega na zapisaniu dokumentów ewidencjonowanych w sposób uporządkowany, w strukturze określonej na nośniku przeznaczonym do przekazania danych do archiwum państwowego w formacie zapisu zgodnym z przepisami; albo przygotowaniu spisu zdawczo-odbiorczego materiałów archiwalnych w postaci dokumentu elektronicznego zapisanego w jednym z formatów określonych w przepisach wydanych na podstawie art. 18 pkt 1 ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne<sup>684</sup> format spisu zdawczo-odbiorczego i sposób przekazania spisu wskazuje dyrektor właściwego archiwum państwowego w porozumieniu z podmiotem przekazującym. Materiały archiwalne przekazuje się na informatycznym nośniku danych spełniającym wymagania techniczne określone w przepisach wydanych na podstawie art. 5 ust. 2c o archiwach i narodowym zasobie archiwalnym ustawy lub za pomocą środków komunikacji elektronicznej do archiwum państwowego wskazanego przez Naczelnego Dyrektora Archiwów Państwowych. Materiały archiwalne przekazuje się w formie niezaszyfrowanej, co może budzić pewne wątpliwości co do ich bezpieczeństwa w przypadku przesyłania ich przy pomocy urządzeń elektronicznych.

Archiwum państwowe potwierdza w formie pisemnej przejęcie prawidłowo uporządkowanych materiałów archiwalnych w terminie ustalonym przez strony, nie dłuższym niż 12 miesięcy od daty przekazania materiałów. Do czasu uzyskania potwierdzenia podmioty obowiązane są przechowywać przekazane materiały archiwalne wraz z ich metadanymi.

Dokumentacja niearchiwalna może podlegać brakowaniu po upływie okresu przechowywania określonego w przepisach prawa, wykazie akt lub innym kwalifikatorze dokumentacji, jeżeli utraciła praktyczne znaczenie dla potrzeb danego podmiotu oraz dla celów kontrolnych. Brakowanie dokumentacji niearchiwalnej następuje na podstawie zgody, która może mieć charakter jednorazowy (wydawana jest przez dyrektora właściwego archiwum państwowego) lub generalny (wyraża ją Naczelny Dyrektor Archiwów Państwowych). Dokumentacja niearchiwalna kategorii Bc może być brakowana bez uzyskiwania zgody.

**683.** S.Kotecka, M.Kutyłowski, Archiwizacja dokumentów elektronicznych, Prawo Nowych Technologii, Nr 2 / 2008, s. 68.

**684.** Dz.U. Nr 64, poz. 565 oraz z 2006 r. Nr 12, poz. 65 i Nr 73, poz. 501.

# Rozdział XI

## Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń podobnie jak postępowanie w sprawie skarg i wniosków jest administracyjnym postępowaniem uproszczonym. W orzecznictwie sądowym przyjmuje się, że już samo umieszczenie przepisów regulujących wydawanie zaświadczeń w kodeksie postępowania administracyjnego dowodzi, że postępowanie to jest postępowaniem administracyjnym.<sup>685</sup> Pomimo uproszczonej formuły postępowanie to ma charakter prawny zbliżony do ogólnego postępowania administracyjnego, a zatem mają w nim odpowiednie zastosowanie przepisy dotyczące postępowania jurysdykcyjnego w tym te dotyczące zasad ogólnych postępowania administracyjnego<sup>686</sup>. Przede wszystkim wskazuje się tu na zasadę praworządności (art. 6 k.p.a.), zasadę prawdy obiektywnej (art. 7 k.p.a.), zasadę wzbudzania zaufania obywateli do organów władzy publicznej (art. 8 k.p.a.) czy zasadę udzielania informacji (art. 9 k.p.a.).<sup>687</sup>

### 1. Charakterystyka postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń uregulowane zostało w dziale VII kodeksu postępowania administracyjnego w przepisach art. 217 k.p.a. - 220 k.p.a. W doktrynie przedmiotu wskazuje się na dość lakoniczną regulację w tym zakresie<sup>688</sup>.

### 2. Pojęcie zaświadczenia i rodzaje zaświadczeń

Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego nie zawierają definicji zaświadczenia. Od lat w doktrynie prawa i postępowania administracyjnego prezentowane są rozmaite poglądy na temat pojęcia zaświadczenia w kontekście jego istoty, cech czy celu dla którego się je wydaje. W ocenie J. Langa „Zaświadczenie jest czynnością prawną indywidualną, podjętą na podstawie przepisów prawa, administracyjnego, nie ma ono charakteru aktu administracyjnego, gdyż nie objawia woli organu administracji, ale jest aktem prawnym *sensu largo*.”<sup>689</sup>

**685.** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2005 r., II SAB/BK 9/2005, LexPolonica nr 2354255.

**686.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 5 listopada 2010 r., II SA/Wa 1181/2010, LexPolonica nr 2486368.

**687.** H. Kmiecik, Zaświadczenia, Warszawa 2011, s. 12.

**688.** J. Borkowski wskazuje, że: „Postępowanie w sprawach wydawania zaświadczeń jest uproszczone z uwagi na skąpą liczbę przepisów je regulujących, jak też ze względu na niewielki stopień sformalizowania jego czynności.” – zob. J. Borkowski (w:) B. Adamiak, J. Borkowski, Postępowanie administracyjne i sądowoadministracyjne, Warszawa 2008, s. 574.

**689.** J. Lang, Poglądy nauki na funkcję i charakter zaświadczenia, Organizacja-Metody-Technika 1988, nr 1, s. 5.

Według K. M. Ziemskiego „Zaświadczenie jest typową czynnością materialno-techniczną, której istota sprowadza się do wydawania urzędowych dokumentów przez podmioty administracji publicznej w celu potwierdzenia określonego stanu prawnego lub faktycznego.”<sup>690</sup> Z. R. Kmieciak przyjmuje natomiast, iż „Klasyfikując zaświadczenie jako formę działania administracji, należy umieścić je pośród czynności faktycznych, w grupie działań informacyjnych. Zaświadczenie jest szczególną (kwalifikowaną) formą informacji, gdyż jest wydawane w trybie przepisów działu VII k.p.a lub przepisów szczególnych i zawsze z zachowaniem formy pisemnej.”<sup>691</sup> Jednocześnie przywołany autor zaznacza, że „(...) zaświadczenie w znaczeniu kodeksowym można zdefiniować jako urzędowe potwierdzenie w formie pisemnej obiektywnie istniejącego (aktualnie lub w przeszłości) stanu rzeczy (prawnego lub faktycznego), dokonane przez organ administracji publicznej na żądanie zainteresowanej osoby, której interes oparty jest na prawie.”<sup>692</sup> Z kolei G. Łaszczyca charakteryzuje zaświadczenia przez cel, dla którego są wydawane, a mianowicie przyjmuje, że jest nim „przygotowanie materiału dla czynności orzeczniczych (merytorycznych), to jest dla wydania rozstrzygnięcia zarówno co do istoty sprawy administracyjnej, jak i wszelkich innych kwestii wynikających w toku postępowania”<sup>693</sup>.

Również w judykaturze podejmowano próby definiowania pojęcia zaświadczenia. Sądy administracyjne wielokrotnie wskazywały co należy rozumieć pod tym pojęciem, a co w nim się nie mieści. Wydaje się zatem, iż definicję zaświadczenia skonstruowaną w oparciu jego cechy można wyprowadzić właśnie z bogatego orzecznictwa sądowego.

### **Zaświadczenie wydawane w trybie art. 217 i 218 k.p.a.:**

- to przewidziane w przepisach prawnych potwierdzenie pewnego stanu rzeczy przez właściwy organ państwowy lub społeczny na żądanie zainteresowanej osoby,<sup>694</sup>
- jest aktem wiedzy organu opartym na informacjach wynikających z prowadzonej przez ten organ ewidencji, rejestrów bądź innych danych znajdujących się w jego posiadaniu w tym uzyskanych w wyniku postępowania wyjaśniającego,<sup>695</sup>

- jest aktem wiedzy, a nie woli organu, a zatem nie rozstrzyga żadnej sprawy,<sup>696</sup>
- jest pochodną istniejących faktów lub stanu prawnego wcześniej ustalonego odpowiednim aktem prawnym.<sup>697</sup>

### **Zaświadczenie wydawane w trybie art. 217 i 218 k.p.a.:**

- nie rozstrzyga żadnej kwestii co do istoty w przeciwieństwie do decyzji oraz nie kreuje, nie zmienia oraz nie uchyla istniejących stosunków prawnych,<sup>698</sup>
- nie może kreować nowej rzeczywistości ani stanowić nowych faktów,<sup>699</sup>

**690.** K. M. Ziemiński (w.): R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.) System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013, s. 72.

**691.** Z. R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne, Warszawa 2008, s. 167.

**692.** Z. R. Kmieciak, Postępowanie administracyjne..., s. 165.

**693.** G. Łaszczyca (w.): G. Łaszczyca, A. Matan, Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, Kraków 1998, s. 40.

**694.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 grudnia 2009 r., V SA/Wa 879/2009, LexPolonica nr 2582193.

**695.** Wyrok NSA z dnia 20 października 2010 r., I OSK 616/2010, LexPolonica nr 2419908.

**696.** Wyrok WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 13 stycznia 2010 r., II SAB/Go 84/2009, LexPolonica nr 2237222.

**697.** Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 3 września 2009 r., II SA/Bd 458/2009, LexPolonica nr 2216880.

**698.** Wyrok Sądu Apelacyjnego w Krakowie z dnia 16 lipca 2013 r., III AUa 9/2013, LexPolonica nr 7419079.

**699.** Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 1 czerwca 2010 r., II SA/Bd 249/2010, LexPolonica nr 2376745.

- nie ma charakteru prawotwórczego,<sup>700</sup>
- nie może stanowić wykładni prawa, gdyż nie przyznaje i nie stwierdza obowiązków wynikających z przepisów prawa,<sup>701</sup>
- nie jest wydawane w formie decyzji administracyjnej<sup>702</sup>
- nie jest oświadczeniem woli organu,<sup>703</sup>
- nie może być niezgodne z prawdą (stanem faktycznym),<sup>704</sup>
- nie jest powiadomieniem,<sup>705</sup>
- nie może być wydane z urzędu, a jedynie na wniosek.<sup>706</sup>

W nauce prawa i postępowania administracyjnego dokonuje się różnych klasyfikacji zaświadczeń. I tak L. Klat-Wertelecka wyróżnia: 1) zaświadczenia wydawane w postępowaniu uregulowanym przepisami kodeksu postępowania administracyjnego: a) wydawane gdy wymaga tego przepis prawa (art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.), b) wydawane na żądanie osoby, która wykaże w wydaniu zaświadczenia swój interes prawny (art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.), c) wydawane na żądanie organu (art. 220 § 2 k.p.a.); 2) inne zaświadczenia wydawane na podstawie przepisów szczególnych w odrębnych trybach (np. zaświadczenia wydawane w oparciu o przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa; 3) akty zbliżone do zaświadczeń (wypisy, wyciągi, świadectwa); 4) zaświadczenia nieuregulowane w przepisach prawnych (zaświadczenia wydawane przez podmioty prywatne, niemieszczące się w zakresie zadań administracji publicznej).<sup>707</sup> Z kolei H. Kmieciak dzieli zaświadczenia na zaświadczenia wydawane w trybie kodeksu postępowania administracyjnego oraz zaświadczenia wydawane w trybie ustawy z dnia 29 sierpnia 1997r. – Ordynacja podatkowa.<sup>708</sup> Autorka ta charakteryzuje także zaświadczenia poprzez wskazanie konkretnych typów zaświadczeń (m.in.: zaświadczenia wydawane na podstawie akt stanu cywilnego, zaświadczenia o wpisie do ewidencji działalności gospodarczej, zaświadczenia o bezdomności, zaświadczenie o wysokości zobowiązań spadkodawcy, zaświadczenie o płaceniu podatku).<sup>709</sup>

### **3. Organy uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń**

Zakres podmiotowy postępowania objętego przepisami działu VII-go kpa jest bardzo szeroki.

**700.** Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 4 lutego 2010 r., II SA/Bd 1112/2009, LexPolonica nr 2238385.

**701.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 21 listopada 2011 r., II SA/Wa 1385/2011, LexPolonica nr 3941665.

**702.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2011 r., VII SA/Wa 2291/2010, LexPolonica nr 2562978.

**703.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 lutego 2010 r., II SA/Wa 1904/2009, LexPolonica nr 2248059.

**704.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 8 lutego 2011 r., II SA/Wa 2036/2010, LexPolonica nr 2562360.

**705.** Wyrok WSA w Lublinie z dnia 4 listopada 2009 r., I SA/Lu 369/2009, LexPolonica nr 2152850.

**706.** Wyrok WSA we Wrocławiu z dnia 27 stycznia 2009 r., II SA/Wr 285/2005, LexPolonica nr 2466919. Należy zaznaczyć, że istnieją nieliczne wyjątki w zakresie wydawania zaświadczeń na wniosek np. zaświadczenie o pomocy publicznej (zaświadczenie o pomocy de minimis, zaświadczenie o pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie) wydawane na podstawie przepisów k.p.a. i przepisów Rozporządzenia Rady Ministrów z dnia 20 marca 2007r. w sprawie zaświadczeń o pomocy de minimis i pomocy de minimis w rolnictwie i rybołówstwie (Dz. U. Nr 53, poz. 354).

**707.** L. Klat-Wertelecka (w) A. Mudrecki (red.) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków, Gdańsk 2008, s. 498.

**708.** H. Kmieciak, Zaświadczenia..., s. 7.

**709.** Ibidem, s. 19 i nast.

Obejmuje on i organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym i inne organy należące do systemu ustrojowego organów administracji publicznej.<sup>710</sup> Wobec tego należy wskazać iż organami zobowiązanymi do wydawania zaświadczeń będą organy administracji publicznej rozumieniu art. 5 § 2 pkt 3 k.p.a., czyli organy administracji publicznej w znaczeniu ustrojowym tj. ministrowie, centralne organy administracji rządowej, wojewodowie, działające w ich lub we własnym imieniu inne terenowe organy administracji rządowej (zespolonej i niezespólonej), organy jednostek samorządu terytorialnego oraz organy w znaczeniu funkcjonalnym, czyli inne organy państwa i podmioty gdy są powołane z mocy prawa lub na podstawie porozumień do załatwiania spraw w drodze decyzji lub zaświadczeń.<sup>711</sup>

Adresatem wniosku o wydanie zaświadczenia będą zatem: 1) organy administracji rządowej, 2) organy administracji samorządowej, 3) inne podmioty, którym zlecono uprawnienia w zakresie władztwa administracyjnego<sup>712</sup>. Wskazane organy muszą być właściwe rzeczowo i miejscowo. Jak wskazuje A. Matan właściwość rzeczową organu należy „wiązać z technicznymi możliwościami ustalenia treści zaświadczenia, a więc z faktem dysponowania rejestrami, ewidencjami bądź innymi dokumentacją pozwalającą na ustalenie okoliczności faktycznych lub prawnych, których żądanie wydania zaświadczenia dotyczy”<sup>713</sup>.

#### 4. Termin wydania zaświadczenia

Zgodnie z art. 217 § 3 k.p.a. zaświadczenie powinno być wydane bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni.<sup>714</sup> Jako datę wszczęcia postępowania należy przyjąć datę doręczenia żądania właściwemu organowi. Wskazany termin siedmiodniowy ma charakter instrukcyjny, nie jest obwarowany żadną sankcją co oznacza, że jego uchybienie nie pociąga dla organu żadnych negatywnych konsekwencji w przedmiocie ważności podjętego rozstrzygnięcia, a tym samym nie może stanowić o naruszeniu przepisów postępowania w stopniu mogącym mieć wpływ na wynik tego postępowania.<sup>715</sup> Uchybienie terminowi

może jednakże rodzić odpowiedzialność dyscyplinarną pracownika organu odpowiedzialnego za jego wydanie (na temat odpowiedzialności dyscyplinarnej zob. rozdz. 12 Odpowiedzialność urzędnika).

#### 5. Moc zaświadczeń

Wydanie zaświadczenia określonej treści nie wywołuje stanu powagi rzeczy osądzonej<sup>716</sup>, gdyż wraz ze zmianą faktów bądź stanu prawnego może być wydane nowe zaświadczenie obejmujące aktualny stan faktyczny lub praw-

**710.** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 9 czerwca 2005 r., II SAB/Bk 9/2005, LexPolonica nr 2354255, Teza 3.

**711.** Por. A. Matan (w.): G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, Kraków 2005, s.501-502.

**712.** A. Mudrecki (w.): H. Knysiak-Molczyk (red.) Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądownoadministracyjnych, Warszawa 2011, s. 226.

**713.** A. Matan (w.): G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego..., s. 502.

**714.** Tak też Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 656/2012, LexisNexis nr 5186250.

**715.** Wyrok WSA w Olsztynie z dnia 12 marca 2008 r. II SA/Ol 737/2007, LexPolonica nr 2134308.

**716.** „W sprawach dotyczących wydawania zaświadczeń nie obowiązuje zasada *res iudicata*” (Wyrok WSA w Warszawie z dnia 24 sierpnia 2005r., I SA/Wa 1210/04) – pod za. L. Wengler, Zaświadczenie (w.): E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć, Warszawa 2009, s. 555.

ny. Jak zaznacza Z. Kmiecik „Wcześniejsze wydanie zaświadczenia potwierdzającego istnienie pewnego stanu rzeczy, nie może więc usprawiedliwiać odmowy wydania ponownego zaświadczenia co do tego stanu, niezależnie od tego, czy jego treść miałaby być identyczna, czy też odmienna od treści uprzednio wydanego dokumentu.”<sup>717</sup>

Niemniej jednak zaświadczenie jest dokumentem urzędowym macającym szczególną moc prawną (art. 76 k.p.a.). Zgodnie z przywołanym artykułem dokumenty urzędowe stanowią dowód tego, co zostało w nich urzędowo stwierdzone. Nadto dokument urzędowy korzysta z domniemania prawdziwości. Aby jednak zaświadczenie spełniało wymogi dokumentu urzędowego musi być wydane w przypisanej formie i w przedmiocie mieszczącym się w zakresie działania organu, a więc musi to być organ właściwy rzeczowo i miejscowo.<sup>718</sup>

Oczywiście istnieje możliwość obalenia dokumentu urzędowego (w tym zaświadczenia) przez przeprowadzenie dowodu przeciwko treściom w nim zawartym (tzw. przeciwdowód). Dla ścisłości należy podkreślić, że zaświadczenie stanowi dowód stwierdzonych w nim okoliczności w dacie jego wydania, a nie w dacie jego okazania.<sup>719</sup>

## 6. Postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia

Zdaniem L. Klat-Werteleckiej postępowanie w sprawie wydania zaświadczenia składa się z trzech etapów, a mianowicie: 1) wszczęcia postępowania, 2) postępowania wyjaśniającego (które nie zawsze ma miejsce), 3) zakończenia postępowania polegającego na wydaniu zaświadczenia albo na wydaniu postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia lub postanowienia o odmowie wydania zaświadczenia określonej treści.<sup>720</sup>

### 6.1. Osoby zainteresowane w uzyskaniu zaświadczenia

Postępowanie w sprawie wydawania zaświadczeń wszczynają się na wniosek „osoby ubiegającej się o wydanie zaświadczenia”. Innymi słowy dla wszczęcia postępowania konieczny jest wniosek, a ściślej żądanie podmiotu zainteresowanego w wydaniu zaświadczenia. „Legitymacja wnioskodawcy znajduje umocowanie w przepisie prawa wymagającego urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego albo w interesie prawnym w urzędowym potwierdzeniu tych okoliczności.”<sup>721</sup> W charakterze podmiotu ubiegającego się o wydanie zaświadczenia mogą wystąpić osoby fizyczne, osoby prawne, jednostki organizacyjne nie posiadające osobowości prawnej.

### 6.2. Wniosek o wydanie zaświadczenia

Zaświadczenie wydawane jest na wniosek podmiotu, który się o nie ubiega (art. 217 § 1 k.p.a.). Wniosek o wydanie zaświadczenia powinien spełniać wymogi formalne określone w art. 63

**717.** Z. R. Kmiecik, Instytucja zaświadczenia w prawie administracyjnym, Lublin 2002, s. 92.

**718.** Tak Wyrok WSA w Warszawie z dnia 22 marca 2011 r., II SAB/Wa 376/2010, LexPolonica nr 3937694.

**719.** K. Chorąży, Z.R. Kmiecik, Wydawanie zaświadczeń - kwestie nierozstrzygnięte w literaturze, Samorząd Terytorialny 2000, nr 6, s. 73.

**720.** L. Klat-Wertelecka, Zaświadczenie w prawie administracyjnym, Warszawa 2001, s. 70-71.

**721.** A. Matan (w.): G. Łaszczyca, Cz. Martysz, A. Matan, Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, Warszawa 2010, s. 462.



k.p.a., który wskazuje, że podanie powinno zawierać co najmniej wskazanie osoby, od której pochodzi, jej adres oraz żądanie (art. 63 § 2 k.p.a.). Wniosek może być wniesiony pisemnie, telegraficznie, za pomocą telefaksu lub ustnie do protokołu, a także za pomocą innych środków komunikacji elektronicznej przez elektroniczną skrzynkę podawczą organu administracji publicznej (art. 63 § 1 k.p.a.). Wniosek wniesiony pisemnie albo ustnie do protokołu powinien być podpisany przez wnoszącego, a protokół ponadto przez pracownika, który go sporządził. Gdy wniosek wnosi osoba, która nie może lub nie umie złożyć podpisu, wniosek lub protokół podpisuje za nią inna osoba przez nią upoważniona, czyniąc o tym wzmiankę obok podpisu (art. 63 § 3 k.p.a.). Wniosek o wydanie zaświadczenia w zależności od podstawy wydania zaświadczenia powinien określać przepis prawa wymagający urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego (art. 63 k.p.a. w zw. z art. 217 § 2 pkt 1 k.p.a.), bądź powinien wskazywać interes prawny ubiegającego się o wydanie zaświadczenia (art. 63 k.p.a. w zw. z art. 217 § 2 pkt 2 k.p.a.). Osoba wnosząca o wydanie zaświadczenia może działać osobiście lub przez pełnomocnika.

### 6.3. Postępowanie wyjaśniające

Jeżeli jest to niezbędne dla wydania zaświadczenia organ uprawniony jest do przeprowadzenia postępowania wyjaśniającego. Postępowanie to ma ograniczony charakter i powinno być przeprowadzone wyłącznie w koniecznym zakresie (art. 218 § 2 k.p.a.) co oznacza, iż zastosowania nie znajdują reguły dotyczące przeprowadzania dowodów na podstawie których ustala się fakty, a jedynie działania wyjaśniające wątpliwości związane z już istniejącymi faktami.<sup>722</sup> Przyjmuje się bowiem, że „Natura prawna zaświadczenia ogranicza postępowanie wyjaśniające tylko do takich działań, które pozwolą na urzędowe stwierdzenie znanych faktów lub stanu prawnego.”<sup>723</sup> Ewentualne postępowanie wyjaśniające poprzedzające wydanie zaświadczenia ma bowiem spełniać wyłącznie rolę pomocniczą odnośnie ustalenia treści danego zaświadczenia, a tym samym nie może dotyczyć badania zgodności dokumentów na podstawie których ma być wydane zaświadczenie<sup>724</sup>, czy też jego przedmiotem nie może być analiza zmian w stanie prawnym i wyprowadzanie z tego odpowiednich wniosków bądź dokonywanie ocen prawnych.<sup>725</sup>

### 6.4. Wydanie zaświadczenia i odmowa wydania zaświadczenia

Wydanie zaświadczenia przyjmuje formę czynności materialno-technicznej, a odmowa wy-

dania zaświadczenia następuje w drodze postanowienia, na które służy zażalenie (art. 219 k.p.a.).

Odmowa wydania zaświadczenia ma miejsce gdy:

1) brak interesu prawnego osoby zainteresowanej w wydaniu zaświadczenia,

**722.** Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 27 października 2010 r., II SA/Gd 431/2010, LexPolonica nr 2523414.

**723.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 16 lutego 2011 r., II SA/Wa 1915/2010, LexPolonica nr 2562530.

**724.** Wyrok NSA z dnia 20 września 2013 r., II OSK 975/2012 LexPolonica nr 8046405.

**725.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 27 listopada 2007 r., I SA/Wa 1109/2007, LexPolonica nr 2136651, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 10 stycznia 2008 r., I SA/Wa 1615/2007, Teza 1, LexPolonica nr 2136659.

- 2) występuje żądanie wnioskodawcy do wydania zaświadczenia określonej treści, niemożliwe do zrealizowania przez organ,
- 3) brak właściwości organu.<sup>726</sup>

Organ odmawia również wydania zaświadczenia gdy nie dysponuje danymi koniecznymi dla jego wydania „bowiem nie można wydać czegoś, czego się nie posiada.”<sup>727</sup> Zatem wówczas gdy organ nie dysponuje danymi umożliwiającymi potwierdzenie określonych faktów lub stanu prawnego powinien w trybie art. 219 k.p.a. odmówić wydania zaświadczenia.<sup>728</sup> A contrario organ nie może uchylić się od wydania zaświadczenia dotyczącego danych wynikających z prowadzonego przez siebie rejestru, ewidencji czy innych danych będących w jego posiadaniu<sup>729</sup> bądź możliwych do ustalenia w wyniku postępowania wyjaśniającego. Ponadto jak zauważa A. Matan organ odmówi wydania zaświadczenia gdy brak przepisu prawa wymagającego urzędowego potwierdzenia określonych faktów lub stanu prawnego lub ze względu na zakaz wynikający z przepisów prawa.

Interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia nie musi pokrywać się z interesem prawnym w rozumieniu materialnoprawnym, gdyż może on wynikać z postrzeganej przez osobę ubiegającą się o zaświadczenie, korzyści, jaką spodziewa się ta osoba odnieść z wykorzystania zaświadczenia w innym postępowaniu.<sup>730</sup> W orzecznictwie wskazuje się, że interes prawny w uzyskaniu zaświadczenia powinien być związany z prawnym działaniem podmiotu, którego dotyczy<sup>731</sup> dlatego cel uzyskania zaświadczenia musi być wskazany we wniosku o jego wydanie. Odmowa wydania zaświadczenia określonej treści ma miejsce gdy organ nie może potwierdzić żądania strony.

Postanowienie o odmowie wydania zaświadczenia powinno spełniać warunki przewidziane dla postanowień w k.p.a. Zainteresowanemu w wydaniu zaświadczenia przysługuje zażalenie. Zaświadczenie zaś powinno przynajmniej zawierać: oznaczenie organu, datę jego wydania, wskazanie adresata zaświadczenia, osnovę dotyczącą będącą potwierdzeniem stanu prawnego lub faktycznego oraz podpis osoby upoważnionej do jego wydania.

## 6.5. Ograniczenia w wydawaniu zaświadczeń

Żądający zaświadczenia organ obowiązany jest każdorazowo **wskazać na przepis prawa** wymagający urzędowego poświadczenia określonych faktów lub stanu prawnego. W myśl art. 75 § 2 k.p.a., jeżeli żaden przepis prawa nie wymaga przedstawienia zaświadczenia, organ odbiera od strony postępowania na jej wniosek, oświadczenie na określone okoliczności, złożone pod rygorem odpowiedzialności za fałszywe zeznania. Zgodnie zaś z art. 220 § 1 k.p.a. organ administracji publicznej nie może żądać zaświadczenia ani oświadczenia na potwierdzenie faktów lub stanu prawnego, gdy są one znane organowi z urzędu lub są one możliwe do ustalenia przez organ na podstawie:

**726.** Wyrok NSA z dnia 15 stycznia 2013 r., I OSK 656/2012, LexPolonica nr 5186250.

**727.** Wyrok WSA w Warszawie z dnia 6 sierpnia 2009 r., VI SA/Wa 261/2009, LexPolonica nr 2272461.

**728.** Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 11 września 2008 r., II SA/Sz 418/2008, LexPolonica nr 2244517.

**729.** Wyrok WSA w Łodzi z dnia 10 września 2008 r., III SA/Łd 276/2008, LexPolonica nr 2785346.

**730.** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 13 stycznia 2011 r., II SA/Bk 75/2010, LexPolonica nr 2474094.

**731.** Wyrok NSA z dnia 5 czerwca 2013 r., II GSK 626/2011, LexPolonica nr 7515056.

- 1) posiadanych przez niego ewidencji, rejestrów lub innych danych;
- 2) rejestrów publicznych posiadanych przez inne podmioty publiczne, do których organ ma dostęp w drodze elektronicznej na zasadach określonych w przepisach ustawy z dnia 17 lutego 2005 r. o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 3) wymiany informacji z innym podmiotem publicznym na zasadach określonych w przepisach o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne;
- 4) przedstawionych przez zainteresowanego do wglądu dokumentów urzędowych (dowodu osobistego, dowodów rejestracyjnych i innych).

Katalog ograniczeń określony w art. 220 k.p.a. został znacznie rozbudowany wskutek postanowień ustawy z dnia 12 lutego 2010 r. o zmianie ustawy o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne oraz niektórych innych ustaw.<sup>732</sup> Nie bez znaczenia dla postępowania w sprawie wydawania zaświadczeń są także przepisy ustawy z dnia 25 marca 2011r. o ograniczaniu barier administracyjnych dla obywateli i przedsiębiorców<sup>733</sup>, która zmieniła wiele postanowień normatywnych w zakresie konieczności przedkładania zaświadczeń. Zaświadczenia zostały bowiem zastąpione właśnie oświadczeniami. Składa się je pod rygorem odpowiedzialności karnej za składanie fałszywych zeznań. Osoba korzystająca z takiej formuły wpisuje w nie, oprócz merytorycznej treści, klauzulę następującej treści: „Jestem świadomy odpowiedzialności karnej za złożenie fałszywego oświadczenia”. Zastępuje ona pouczenie organu o odpowiedzialności karnej za podawanie nieprawdziwych informacji.

## 6.6. Różnica pomiędzy zaświadczeniem a aktem administracyjnym deklaratoryjnym

Zaświadczenie należy odróżnić o decyzji administracyjnej o charakterze deklaratoryjnym, co ilustruje poniższy schemat.

<b>zaświadczenie</b>	<b>akt deklaratoryjny</b>
wydawane w postępowaniu uproszczonym	wydawany w postępowaniu jurysdykcyjnym
czynność faktyczna	czynność prawna
akt wiedzy organu	akt woli organu
nie wywołuje skutków prawnych	wywołuje skutki prawne
nie wiąże organu	wiąże organ
nie ma charakteru władczego	ma charakter władczy
postępowanie wszczynane na wniosek	postępowanie wszczynane na wniosek lub z urzędu
wnioskodawca/zainteresowany w wydaniu zaświadczenia posiadający interes prawny	strona postępowania administracyjnego posiadająca interes prawny w rozumieniu materialnoprawnym

<sup>732</sup> Dz. U. z 2010r., Nr 40, poz. 230.

<sup>733</sup> Dz. U. z 2011r., Nr 106, poz. 622 ze zm.

wydawane bez zbędnej zwłoki nie później niż w terminie 7 dni	wydawany bez zbędnej zwłoki/ w terminie 1 miesiąca/ 2 miesięcy/innym terminie wskazanym przez przepisy szczególne prawa materialnego
forma pisemna	forma pisemna lub ustna

Źródło: Opracowanie własne. Różnice pomiędzy zaświadczeniem a aktem administracyjnym deklaratoryjnym.

## Rozdział XII

# Postępowanie skargowo-wnioskowe

Prawo do wnoszenia skarg, wniosków i petycji zostało określone w art. 63 Konstytucji Rzeczypospolitej<sup>734</sup>, który to stanowi, iż każdy ma prawo składać petycje, wnioski i skargi w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą do organów władzy publicznej oraz do organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej. Przepisy kodeksu postępowania administracyjnego stanowią rozwinięcie postanowień ustawy zasadniczej w kontekście skarg i wniosków, o czym będzie mowa poniżej. W orzecznictwie przyjmuje się, że „Tryb skargowy wskazany w dziale VIII kpa stanowi w istocie kontynuację uznanego od dawna prawa petycji, czyli zwracania się do władz z prośbami i skargami i ma mieć charakter uniwersalny i odformalizowany.”<sup>735</sup>

W kodeksie brak jednakże odrębnej regulacji dotyczącej petycji. Wydaje się, iż petycje mają charakter bardziej ogólny i dotyczą spraw publicznych odnoszących się do zbiorowości i są niejako formą udziału obywateli w sprawowaniu władzy. Zdaniem J. Borkowskiego petycje w swojej treści odpowiadają skargom i wnioskom, aczkolwiek mają bardziej solenną formę<sup>736</sup>. W literaturze wskazuje się, że Konstytucja RP posługuje się terminem petycji ale nie określa, czym różnią się one od skargi i wniosku. Podobnie kodeks postępowania administracyjnego odnosi się do petycji tylko i wyłącznie w art. 221 k.p.a. nie określając przy tym szerzej tej instytucji.<sup>737</sup> Tym samym taka regulacja, a właściwie jej brak były różnicę oceniane w piśmiennictwie i praktyce prawniczej. W ocenie K. Działochy „Brakuje określenia treści petycji (...)”

a „petycje w ujęciu art. 63 Konstytucji zostały wtłoczone na siłę w krąg przepisów działu VIII (Skargi i wnioski) kodeksu bez najmniejszej próby odniesienia ich do charakteru petycji, wcześniej kodeksowi nie znanych, a dotyczących instytucji skarg i wniosków.”<sup>738</sup> Zdaniem R. Piotrowskiego „(...) obowiązujące przepisy ustawowe redukują prawo petycji do skarg lub wniosków, ograniczając ustrojowe znaczenie tego prawa jako potencjalnego instrumentu dialogu między społeczeństwem a władzą, mogącego służyć kształto-

**734.** Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r. (Dz. U. 1997 nr 78 poz. 483 z późn. zm.).

**735.** Wyrok WSA w Łodzi z dnia 8 listopada 2007 r., III SA/Łd 487/2007, LexPolonica nr 2055832.

**736.** J. Borkowski, Postępowanie administracyjne uproszczone a działania wewnętrzne administracji (w:) M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.) Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi, Warszawa 2009, s. 45.

**737.** H. Zięba-Załucka, Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 4, s. 22. Autorka ta wskazuje, iż: (...) petycja jest formalnym dokumentem pisany, który może zawierać elementy krytyki przedstawionych w nim zjawisk. Może być użyta w celu uchylecia jakiegoś obowiązującego prawa, w celu wniesienia inicjatywy pod głosowanie, w celu odwołania wybranych władz, ale również może stanowić formę apelu wspólnoty (...).

**738.** K. Działocha, Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian (w:) Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i Ekspertyzy 2008, nr 85, s. 2.

waniu społeczeństwa obywatelskiego. (...) Trudno jednak uznać, że to brak ustawy o petycjach skłania obywateli do okupowania likwidowanych szkół wiejskich, blokowania dróg, przywiązywania się do drzew, żeby zapobiec ich wycięciu, czy zamieszkiwania w namiotach przed siedzibą Rady Ministrów albo parlamentu.”<sup>739</sup> Należy nadmienić, iż w grudniu 2013r. wniesiono do Sejmu RP projekt ustawy o petycjach<sup>740</sup>. Obecnie projekt ten został przekazany do prac w komisjach<sup>741</sup>.

W podsumowaniu można wskazać na słowa M. Florczak-Wątor według której uregulowanie skarg i wniosków w kodeksie postępowania administracyjnego spowodowało ściśle związanie tych dwóch rodzajów wystąpień z procedurą administracyjną, a tymczasem prawo petycji, o którym mowa w art. 63 Konstytucji, może być stosowane niezależnie od toczących się postępowań administracyjnych, co uzasadniałoby uregulowanie instytucji petycji w odrębnej ustawie<sup>742</sup>. Podobne stanowisko prezentuje H. Zięba-Załucka, która przyjmuje, że „W państwie demokratycznym uprawnione podmioty często zwracają się do władz z postulatami, czasami niestety nieskutecznie. Ta nieskuteczność w Polsce nie jest wynikiem braku ustawy. Niemniej uważam, że jej istnienie wzmocni ideę społeczeństwa obywatelskiego, a tego nie można nie doceniać.”<sup>743</sup>

## 1. Charakterystyka postępowania skargowo-wnioskowego

Postępowanie w sprawie skarg i wniosków jest uregulowane w dziale VIII Kodeksu postępowania administracyjnego w przepisach art. 221 k.p.a. - 259 k.p.a. Postępowanie to zostało wyraźnie odróżnione od postępowania jurysdykcyjnego, na co wskazuje jego odrębna redakcja w art. 2 k.p.a., w kontekście przepisów dotyczących przedmiotowego zakresu obowiązywania kodeksu postępowania administracyjnego. Zarówno postępowanie w sprawie skarg, jak postępowania wnioskowe określane są jako administracyjne postępowania uproszczone. Uproszczenie to przejawia się choćby w braku ograniczeń, które występują w ogólnym postępowaniu administracyjnym. Brak bowiem ograniczeń:

- 1) **podmiotowych** - nie ma ograniczenia kręgu podmiotów uprawnionych do wniesienia skarg i wniosków, a te mogą być składane w interesie własnym, na rzecz osób trzecich za ich zgodą czy w interesie publicznym;
- 2) **przedmiotowych** - tj. przedmiotem skargi może być każda sprawa budząca niezadowolenie, a przedmiotem wniosku każda propozycja ulepszenia lub poprawy;
- 3) **czasowych** - skargi i wnioski mogą być składane w każdym czasie, a termin do ich składania niepodlega przedawnieniu;
- 4) **ilościowych** - przepisy nie ustanawiają limitu składania skarg czy wniosków<sup>744</sup>. Skargi

<sup>739</sup> R. Piotrowski, Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie (w:) Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i Ekspertyzy 2008, nr 85, s. 29.

<sup>740</sup> Druk sejmowy nr 2135, dostępny pod adresem <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf> [dostęp na dzień: 17 marzec 2014r.].

<sup>741</sup> <http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?DoSearchNewByIndex> [dostęp na dzień: 23 marzec 2014r.].

<sup>742</sup> M. Florczak-Wątor, O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, Zeszyty Prawnicze BAS, 2013, nr 2, s. 43.

<sup>743</sup> H. Zięba-Załucka, Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego..., s. 25.

<sup>744</sup> M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski (red.) Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2007, s. 247.

i wnioski są ponadto wolne od opłat. Jak podkreśla się w orzecznictwie administracyjnym odmienność postępowania skargowo-wnioskowego wyraża się także w: 1) braku stron postępowania, gdyż nie wydaje się rozstrzygnięć kierowanych do skarżącego (wnioskodawcy), a jedynie zawiadamia się o swoich działaniach zewnętrznych, 2) nie ma toku instancji, 3) nie ma środków zaskarżenia.<sup>745</sup> Tryb skargowo-wnioskowy jest jednoinstancyjnym postępowaniem o charakterze uproszczonym, kończącym się czynnością materialno-techniczną zawiadomienia skarżącego o sposobie załatwienia sprawy<sup>746</sup>. Zawiadomienie o załatwieniu sprawy nie daje zaś podstaw do dalszego uruchomienia trybu instancyjnego, a zatem postępowania administracyjnego (odwoławczego) czy postępowania sądowo-administracyjnego<sup>747</sup>.

Zarówno skargom, jak i wnioskom w literaturze przedmiotu przypisuje się różne funkcje. Wnoszenie skarg traktowane jest jako element kontroli społecznej czy element kontroli wewnątrzadministracyjnej. Natomiast prawo do zgłaszania wniosków traktuje się jako impuls inicjujący określone działania administracji (wprawdzie oceniany jako niezbyt skuteczny) oraz jako instrument działalności lobbingowej.<sup>748</sup> Skargi i wnioski postrzegane są też jako instrumenty bezpośredniej niejurysdykcyjnej kontroli społecznej czy jedne z nielicznych bezpłatnych, zrozumiałych instrumentów demokracji bezpośredniej<sup>749</sup>. Skargi wnoszone w trybie k.p.a. określane są mianem skargi powszechnej czy skargi ogólnej. Stanowią one nie tylko

odformalizowany środek obrony i ochrony różnych interesów jednostki, ale mają również istotne znaczenie dla porządkowania przestrzeni publicznej. Poprzez rozpatrywanie skarg wnoszonych do organów władzy państwowej możliwe jest bowiem korygowanie niewłaściwego, niecelowego, nierzetelnego, nieskutecznego niesprawnego czy niezgodnego z prawem funkcjonowania administracji publicznej dlatego też stanowią instrument poprawy jakości funkcjonowania sfery administracyjnoprawnej.<sup>750</sup>

M. Wierzbowski oraz A. Wiktorowska uznają, że wskutek wprowadzenia nowego modelu kontroli sądowo-administracyjnej w 2004r. instytucja skarg i wniosków straciła nieco na znaczeniu<sup>751</sup>. Z drugiej strony wskazuje się, że problematyka skarg i wniosków nie może być marginalizo-

**745.** Zob. Rozstrzygnięcie Nadzorcze Wojewody Mazowieckiego z dnia 28 października 2010 r. LEX.I.MSt.0911-48/10, LexPolonica nr 2777888.

**746.** Postanowienie WSA w Rzeszowie z dnia 25 lipca 2005 r., I SA/Rz 117/2005, LexPolonica nr 2242030.

**747.** „Tryb skargowo-wnioskowy i postępowanie administracyjne oraz sądowoadministracyjne to odrębne instytucje, w różny sposób realizujące przepisy konstytucyjne. Informacja o załatwieniu wniosku nie jest merytorycznym załatwieniem sprawy tylko czynnością materialno-techniczną.” - Postanowienie NSA z 14 października 2010r., II OSK 2020/2010, LexisNexis nr 2415853. Zob. też Wyrok NSA z dnia 11 lutego 2009 r., II OSK 1391/2008, LexPolonica nr 2475962, Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 1 kwietnia 2010 r., II SAB/Wa 36/2010, LexPolonica nr 2324097, Postanowienie WSA w Warszawie z dnia 9 kwietnia 2010 r. II SAB/Wa 75/2010, LexPolonica nr 2326492.

**748.** Zob. E. Stefańska, Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia (w:) J. Niczyporuk (red.) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010, s. 761-764.

**749.** M. Możdżeń –Marcinkowski, O postępowaniach administracyjnych w sprawach skarg, wniosków, i petycji w kontekście jakości funkcjonowania kontroli administracji publicznej (w:) E. Jasiuk, G.P. Maj (red.) Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, Radom 2012, s. 425,434.

**750.** M. Karpiuk, Skarga w ramach postępowania wewnątrzadministracyjnego jako przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego..., s. 551-552.

**751.** M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski (red.) Postępowanie administracyjne ..., s. 245.

wana przede wszystkim dlatego, że ustawodawca nadał jej wymiar konstytucyjny, a ona sama bardzo dobrze służy partycypacji społecznej. Co więcej jest to instrument najlepiej uregulowany i bez wątpienia często wykorzystywany w praktyce co należy odczytywać jako wyraz zainteresowania społeczeństwa sprawami publicznymi. Toteż skarga czy wniosek określane są jako „uniwersalny instrument aktywizacji społecznej” czy „interwencja obywatelska”.<sup>752</sup>

## 2. Pojęcie i przedmiot skargi oraz wniosku

O tym, czy pismo jest skargą, czy wnioskiem, decyduje jego treść, a nie forma zewnętrzna (art. 222 k.p.a.). Ogólnie można wskazać, iż skarga jest oznaką niezadowolenia, zaś wniosek stanowi propozycję ulepszenia. Skarga odnosi się do działania lub zaniechania działania które już miało miejsce, a wniosek odnosi się do działań podejmowanych na przyszłość. Zarówno skarga jak i wniosek zostały określone w kodeksie postępowania administracyjnego przez wskazanie ich przedmiotu. I tak przedmiotem skargi może być w szczególności zaniechanie lub należyte wykonywanie zadań przez właściwe organy albo przez ich pracowników, naruszenie praworządności lub interesów skarżących, a także przewlekłe lub biurokratyczne załatwianie spraw (art. 227 k.p.a.)<sup>753</sup>. Przez **zaniedbanie** lub **nienależyte wykonywanie** zadań przez organy czy ich pracowników należy rozumieć „ (...) lekceważenie obowiązków przez urzędników, bierną postawę wobec interesantów oraz brak woli podejmowania decyzji”<sup>754</sup> czy też „ (...) podejmowanie działań przez określone organy lub ich pracowników bez dołożenia należytej staranności lub też realizowanie ich niezgodnie z określonymi wskazaniami o charakterze prawnym lub pozaprawnym, co w konsekwencji, w ocenie strony skarżącej, prowadzi do niepożądanych skutków realizacji zadania publicznego.”<sup>755</sup> Jeżeli wskazania prawne mają charakter prawa powszechnie obowiązującego niestosowanie się do nich wypełnia znamiona naruszenia praworządności<sup>756</sup>, bowiem naruszenie praworządności oznacza podejmowanie działań sprzecznych z przepisami lub ich rażące naruszenie.<sup>757</sup> **Przewlekłe załatwianie spraw** oznacza zaś podejmowanie działań ze zwłoką. Przez **biurokratyczne załatwianie sprawy** należy rozumieć właściwie nadmiernie biurokratyczne załatwianie sprawy polegające np. na zbytnej drobiazgowości urzędnika, której celem jest odsuwanie w czasie jej załatwienia.<sup>758</sup>

**752.** Tak M. Stahl, J. P. Tarno, J. Wyporska-Frankiewicz, Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (w:) B. Dolnicki (red. nauk.) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2014, s. 354-355.

**753.** Zob. też Wyrok WSA w Bydgoszczy z dnia 5 kwietnia 2011 r., II SA/Bd 205/2011, LexPolonica nr 2575295.

**754.** A. Mudrecki (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.) Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych..., s. 237-238.

**755.** P. Kledzik, Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków, Wrocław 2012, s. 37.

**756.** Ibidem, s. 38.

**757.** A. Mudrecki (w:) H. Knysiak-Molczyk (red.) Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych..., s. 238.

**758.** Jak zauważa J. Supernat „biurokratyczne załatwianie spraw” nie powinno stanowić przedmiotu skargi ogólnej, gdyż opiera się na zupełnym niezrozumieniu tego na czym polega biurokracja. Biurokrację należy zatem odróżnić od patologii biurokracji. Zatem przedmiotem skargi powinno być „niedostatecznie biurokratyczne załatwianie spraw”, „nadmiernie biurokratyczne załatwianie spraw” czy „niebiurokratyczne załatwianie spraw” – zob. szerz. J. Supernat, Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda (w:) J. Nicyporuk (red.) Kodyfikacja postępowania administracyjnego..., s. 772. Na temat właściwego rozumienia biurokracji zob. Rozdział III niniejszej publikacji, pkt. 4 Pojęcie biurokracji.



Przedmiotem wniosku mogą być w szczególności sprawy ulepszenia organizacji, wzmocnienia praworządności, usprawnienia pracy i zapobiegania nadużyciom, ochrony własności, lepszego zaspokajania potrzeb ludności (art. 241 k.p.a.)<sup>759</sup>. Wskazany powyżej katalog obejmuje zatem wszelkie sprawy sprzyjające optymalizacji działań administracji, aczkolwiek w praktyce są to „z reguły zadania kierowane do organów administracji, zapewnienia pewnych świadczeń, budowy użyteczności publicznej itd.”<sup>760</sup>

J. Lang stoi na stanowisku, iż „ (...) wnioski pełnią rolę nosiciela i kwalifikatora dla spraw kierowanych przez określone podmioty do organów wskazanych w kodeksie, w tym przede wszystkim do organów administracji publicznej, oraz mają stwarzać rękojmię ich urzeczywistnienia, gdy jest to możliwe i celowe.”, zaś skargi są „zarzutem i żądaniem podjęcia przez organy władzy publicznej (w tym organów administracji publicznej) odpowiednich działań.”<sup>761</sup>

Przedmiot skarg czy wniosków wielokrotnie był precyzowany w orzecznictwie sądowym.

**Przedmiotem skargi może być:**

- każda negatywna ocena działalności podmiotu powołanego do wykonywania zadań państwa lub innego podmiotu, np. organizacji społecznej, któremu zlecono zadania z zakresu administracji publicznej oraz ich pracowników i funkcjonariuszy,<sup>762</sup>
- niezadowolenie wynikające z błędnego lub nieprawidłowego działania organu w ocenie osoby składającej pismo,<sup>763</sup>
- już podjęte działanie organu, ewentualnie wskazanie braku takiego działania, mające na celu zwrócenie uwagi właściwym organom na wszelkie nieprawidłowości powstałe w wyniku takiego działania lub zaniechania.<sup>764</sup>

**Przedmiotem wniosku będzie natomiast:**

- chęć ulepszenia istniejącego stanu rzeczy, a nie konkretny zarzut,<sup>765</sup>
- każda w jakikolwiek sposób zindywidualizowana okoliczność, sytuacja lub wydarzenie, które stanowi obiekt zainteresowania organów administracji publicznej ze względu na wyznaczone im cele zaś sam wniosek dotyczyć może działania lub bezczynności z tym, że

działania zawsze przyszłego, a więc jeszcze niedokonanego i zawierał on będzie ocenę dodatnią oczekiwanego zachowania organu administracji publicznej.<sup>766</sup>

Należy jednak podkreślić, iż katalog naruszeń określony w art. 227 k.p.a. czy katalog spraw przyjęty w art. 241 k.p.a. nie mają charakteru zamkniętego, a użyte określenie „w szczególności” oznacza, że mają charakter przykładowy<sup>767</sup>.

759. Zob. też Wyrok WSA w Warszawie z dnia 2 września 2010 r., VII SA/Wa 1021/2010, LexPolonica nr 2543066.

760. M. Wierzbowski, A. Wiktorowska (w:) M. Wierzbowski (red.) Postępowanie administracyjne..., s.251.

761. J. Lang, Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg, *Studia Iuridica* 2003, Nr XLII, s. 114.

762. Tak też Postanowienie NSA z dnia 1 marca 2010 r., II OSK 478/2009, LexPolonica nr 2280660.

763. Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 1760/2012, LexPolonica nr 5186191.

764. Postanowienie NSA z dnia 17 lutego 2011 r., I OSK 196/2011, LexPolonica nr 2486621.

765. Wyrok WSA w Łodzi z dnia 17 kwietnia 2009 r., II SA/Łd 941/2008, LexPolonica nr 2056314.

766. Wyrok WSA w Lublinie z dnia 3 stycznia 2006 r., II SA/Lu 935/2005, LexPolonica nr 2008753.

767. Por. Wyrok NSA z dnia 3 stycznia 2013 r., I OSK 1762/2012, LexPolonica nr 5186230.

W przypadku gdy organ będzie miał wątpliwości co do charakteru złożonego pisma powinien zwrócić się do osoby kierującej podanie o jego sprecyzowanie. Podobnie w orzecznictwie przyjmuje się, że o tym jaki charakter i zakres żądania ma mieć pismo wnoszone przez stronę w postępowaniu administracyjnym decyduje ostatecznie strona, a nie organ do którego pismo zostało skierowane<sup>768</sup>, a ponadto w skardze, wniosku lub piśmie strony, które nie jest dostatecznie sprecyzowane, organ powinien dążyć do ustalenia rzeczywistej treści żądania tej strony.<sup>769</sup>

### **3. Organy uprawnione do prowadzenia postępowania w sprawie skarg (wniosków)**

Przepis art. 63 Konstytucji RP wskazuje iż organami do których można wnosić skargi, wnioski i petycje są organy władzy publicznej, organy organizacji i instytucji społecznych. Sformułowanie władza publiczna powinno być traktowane w możliwie szeroki sposób i pod tym pojęciem powinno się rozumieć wszelkie organy państwowe oraz organy jednostek samorządu terytorialnego i organy samorządowych jednostek organizacyjnych pomimo posiadania przez te ostatnie odrębnej osobowości publicznoprawnej.<sup>770</sup> Katalog określony w Konstytucji RP precyzuje art. 221 k.p.a. w myśl którego skargi i wnioski mogą być wnoszone do:

- 1) organów państwowych,
- 2) organów jednostek samorządu terytorialnego,
- 3) organów samorządowych jednostek organizacyjnych oraz do organizacji i instytucji społecznych (art. 221 § 1 k.p.a.),
- 4) organizacji i instytucji społecznych w związku z wykonywanymi przez nie zadaniami zleconymi z zakresu administracji publicznej (art. 221 § 2 k.p.a.).

Przy tym pod pojęciem organów państwowych należy rozumieć oprócz organów administracji publicznej także organy przedsiębiorstw państwowych i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 224 k.p.a.).

Skargi i wnioski składa się do organów właściwych dla ich rozpoznania (art. 228 k.p.a. w zw. z art. 242 § 1 k.p.a.), a wnioski w sprawach dotyczących zadań organizacji społecznych składa się do organów tych organizacji (art. 242 § 2 k.p.a.). Ponadto art. 229 k.p.a. określa, że w przypadku gdy przepisy szczególne nie ustanawiają innych organów właściwych do rozpatrywania skarg, organem właściwym do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań lub działalności:

- 1) rady gminy, rady powiatu i sejmiku województwa - wojewoda, a w zakresie spraw finansowych - regionalna izba obrachunkowa,
- 2) organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego oraz kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych w sprawach należących do zadań zleconych z zakresu administracji rządowej - wojewoda lub organ wyższego stopnia,
- 3) wójta (burmistrza lub prezydenta miasta) i kierowników gminnych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada gminy,

**768.** Wyrok WSA w Łodzi z dnia 14 marca 2011 r., II SA/Łd 1311/2010, LexPolonica nr 3854845.

**769.** Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 marca 2006 r., II SA/Bk 1049/2005, LexPolonica nr 2211544.

**770.** P. Kledzik, Postępowanie administracyjne..., s.142.

- 4) zarządu powiatu oraz starosty, a także kierowników powiatowych służb, inspekcji, straży i innych jednostek organizacyjnych, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - rada powiatu,
- 5) zarządu i marszałka województwa, z wyjątkiem spraw określonych w pkt 2 - sejmik województwa,
- 6) wojewody w sprawach podlegających rozpatrzeniu według kodeksu - właściwy minister, a w innych sprawach - Prezes Rady Ministrów,
- 7) innego organu administracji rządowej, organu przedsiębiorstwa państwowego lub innej państwowej jednostki organizacyjnej - organ wyższego stopnia lub sprawujący bezpośredni nadzór,
- 8) ministra - Prezes Rady Ministrów,
- 9) organu centralnego i jego kierownika - organ, któremu podlega.

Do rozpatrzenia skargi dotyczącej zadań i działalności organizacji społecznej właściwy jest natomiast organ bezpośrednio wyższego stopnia tej organizacji, a w stosunku do organu naczelnego organizacji - Prezes Rady Ministrów lub właściwi ministrowie sprawujący nadzór nad działalnością tej organizacji (art. 230 k.p.a.).

Jeżeli organ, który otrzymał skargę (wniosek) nie jest właściwy do ich rozpatrzenia, obowiązany jest niezwłocznie, nie później jednak niż w terminie siedmiu dni, przekazać skargę/wniosek właściwemu organowi, zawiadamiając równocześnie o tym skarżącego lub wnioskodawcę (art. 231 k.p.a. w zw. z art. 243 k.p.a.) Dodatkowo w przypadku braku właściwości organu w przedmiocie skargi organ może ograniczyć się do wskazania skarżącemu właściwego organu (art. 231 in fine k.p.a.). Organ właściwy dla rozpatrzenia skargi może ją przekazać do załatwienia organowi niższego stopnia, o ile skarga nie zawiera zarzutów dotyczących działalności tego organu (art. 232 § 1 k.p.a.), a skargę na pracownika można przekazać do załatwienia również jego przełożonemu służbowemu, z obowiązkiem zawiadomienia organu właściwego do rozpatrzenia skargi o sposobie jej załatwienia (art. 232 § 2 k.p.a.). Przy tym w jednym i drugim przypadku organ jest zobowiązany do zawiadomienia skarżącego o przekazaniu skargi (art. 232 § 3 k.p.a.).

Przekazanie skargi lub wniosku nie wymaga szczególnej formy i przyjmuje postać czynności materialno-technicznej<sup>771</sup>.

#### 4. Termin załatwienia skargi (wniosku)

Organ właściwy do załatwienia skargi bądź wniosku powinien załatwić skargę/wniosek bez zbędnej zwłoki, nie później jednak niż w ciągu miesiąca (art. 237 § 1 k.p.a. w zw. z art. 244 § 1 k.p.a.). W przypadku wniesienia skargi/wniosku we własnym imieniu albo przekazania do załatwienia skargi/wniosku innej osoby przez posła, senatora lub radnego organ powinien zawiadomić ich o sposobie załatwienia skargi, a gdy ich załatwienie wymaga zebrania dowodów, informacji lub wyjaśnień - także o stanie rozpatrzenia skargi/wniosku najpóź-

niej w terminie czternastu dni od dnia ich wniesienia albo przekazania (art. 237 § 2 k.p.a. w zw. z art. 247 k.p.a.).

<sup>771</sup> Zob. np. Postanowienie WSA w Gorzowie Wielkopolskim z dnia 3 marca 2010 r., II SA/Go 136/2010, LexPolonica nr 2281066, Wyrok WSA w Warszawie z dnia 3 października 2011 r., VI SA/Wa 1510/2011, LexPolonica nr 3866559.

W razie niemożności załatwienia wniosku w terminie właściwy organ obowiązany jest w tym terminie zawiadomić wnioskodawcę o czynnościach podjętych w celu rozpatrzenia wniosku oraz o przewidywanym terminie załatwienia wniosku (art. 245 k.p.a.). W przypadku niezadowolnienia skargi w terminie organ administracji publicznej jest obowiązany zawiadomić strony, podając przyczyny zwłoki i wskazując nowy termin załatwienia sprawy. Na niezadowolnienie skargi w terminie podstawowym bądź dodatkowo wyznaczonym lub na przewlekłe prowadzenie postępowania skarżącemu służy zażalenie do organu wyższego stopnia, a jeżeli nie ma takiego organu - wezwanie do usunięcia naruszenia prawa (art. 237 § 4 k.p.a. w zw. art. 36-37 k.p.a.).

## **5. Postępowanie w sprawie załatwienia skargi (wniosku)**

### **5.1. Przyjmowanie skarg (wniosków)**

Właściwe organy zobligowane są do organizacji przyjmowania skarg i wniosków zgodnie z założeniami przyjętymi w kodeksie postępowania administracyjnego oraz w rozporządzeniu Rady Ministrów z dnia 8 stycznia 2002r. w sprawie organizacji przyjmowania i rozpatrywania skarg i wniosków.<sup>772</sup>

Organy państwowe, organy samorządu terytorialnego i inne organy samorządowe oraz organy organizacji społecznych obowiązane są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków w ustalonych przez siebie dniach i godzinach (art. 253 § 1 k.p.a.), a ponadto ich kierownicy lub wyznaczeni przez nich zastępcy obowiązani są przyjmować obywateli w sprawach skarg i wniosków co najmniej raz w tygodniu (art. 253 § 2 k.p.a.). Wspomniane wyżej rozporządzenie doprecyzowuje, iż przyjmowanie i koordynowanie rozpatrywania skarg i wniosków powierza się wyodrębnionej komórce organizacyjnej lub imiennie wyznaczonym pracownikom w danym organie (§ 3.1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Terminy przyjęć, czyli dni i godziny, powinny być dostosowane do potrzeb ludności, przy czym przynajmniej raz w tygodniu przyjęcia powinny się odbywać w ustalonym dniu po godzinach pracy (art. 253 § 3 k.p.a.) Informacja o dniach i godzinach przyjęć powinna być wywieszona w widocznym miejscu w siedzibie danej jednostki organizacyjnej oraz w podporządkowanych jej jednostkach organizacyjnych (art. 253 § 4 k.p.a.), podobnie jak informacja wskazująca komórkę organizacyjną lub wyznaczonych pracowników przyjmujących oraz rozpatrujących skargi i wnioski (§ 3.2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Pracownik, który otrzymał skargę dotyczącą jego działalności, obowiązany jest przekazać ją niezwłocznie swojemu przełożonemu służbowemu (art. 256 k.p.a.). Prezes Rady Ministrów lub właściwy minister oraz naczelny organ organizacji społecznej mogą ustalać sposób, dni i godziny przyjmowania obywateli w sprawach skarg i wniosków przez podporządkowane im organy i jednostki organizacyjne (art. 253 § 5 k.p.a.). Organy przyjmujące skargi i wnioski muszą je rejestrować oraz przechowywać w sposób ułatwiający kontrolę przebiegu i terminów załatwiania poszczególnych skarg i wniosków (art. 254 k.p.a.).

Skargi i wnioski mogą być wnoszone pisemnie, telegraficznie lub za pomocą dalekopisu<sup>773</sup>,

**772.** Dz. U. z 2002r., nr 5, poz. 46, dalej zwane: rozporządzenie w sprawie skarg i wniosków.

**773.** Od 2007 r. przedsiębiorstwa telekomunikacyjne zakończyły uży-

telefaksu, poczty elektronicznej, a także ustnie do protokołu (§ 5 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Na żądanie wnoszącego przyjmujący potwierdza złożenie skargi lub wniosku (§ 7 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Skargi i wnioski niezawierające imienia i nazwiska (nazwy) oraz adresu wnoszącego pozostawia się bez rozpoznania (§ 8.1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Ustne zgłoszenie skargi lub wniosku nakłada na przyjmującego obowiązek sporządzenia protokołu który podpisują wnoszący skargę lub wniosek i przyjmujący zgłoszenie (§ 6.1 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków). Protokół powinien zawierać: 1) datę przyjęcia skargi lub wniosku, 2) imię, nazwisko (nazwę) i adres zgłaszającego 3) zwięzły opis treści sprawy (§ 6.2 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków).

## 5.2. Podmioty uprawnione do wniesienia skargi (wniosku)

Dla wniesienia skargi czy wniosku nie wymaga się od skarżącego (wnioskodawcy) żadnej szczególnej kwalifikacji. Petycje, skargi i wnioski można składać w interesie publicznym, własnym lub innej osoby za jej zgodą (art. 221 § 3 k.p.a.). Skargi i wnioski składane w interesie własnym czy innej osoby odnoszą się będą zatem do indywidualnych konkretnych przypadków. Zaś skargi składane w interesie publicznym będą obejmować sprawy o istotnym znaczeniu dla określonej zbiorowości. Trzeba zgodzić się także z J. Langiem, który zaznacza, iż obecnie obowiązujące przepisy kodeksu postępowania administracyjnego w przedmiocie legitymacji do wniesienia skargi czy wniosku (a także petycji), zawierają szerszą regulację aniżeli art. 63 Konstytucji RP.<sup>774</sup> W myśl art. 248 k.p.a. uprawnionymi do wniesienia skarg (wniosków) są redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne, a na podstawie art. 249 k.p.a. także organizacje społeczne. Uprawnienie do wnoszenia skarg, wniosków i petycji posiada każdy, co oznacza, iż mogą je wnosić osoby fizyczne (w tym osoby małoletnie czy cudzoziemcy) oraz osoby prawne, jednostki organizacyjne, organizacje społeczne i instytucje społeczne skoro te ostatnie w uznaniu ustawodawcy mogą być adresatami skarg i wniosków.<sup>775</sup>

Podkreślenia wymaga iż uprawnionymi do wnoszenia skarg są także redakcje prasowe, radiowe i telewizyjne zgodnie z art. 248, 249, 251 k.p.a. Jednakże pojęcie redakcji obecnie powinno uwzględniać także redakcje internetowe (czy właściwie redakcje serwisów internetowych). Tym bardziej, że jak zauważa E. Stefańska wzrasta rola mass mediów w formułowaniu skarg opisujących negatywne zjawiska, które stanowią częstokroć podstawę interwencji dziennikarskich dotyczących poszczególnych obywateli bądź ich grup.<sup>776</sup>

Na tych samych zasadach co redakcje skargi/wnioski mogą być składane przez organizacje społeczne (art. 251 k.p.a.). Skargi i wnioski mogą być składane przez redakcje w trybie pośrednim (zgodnie z art. 248 k.p.a. w zw. z art. 249 k.p.a.) lub bezpośrednim (zgodnie z pozostałymi przepisami k.p.a. dotyczącymi postępowania skargowo-wnioskowego).

Tryb pośredni występuje wówczas, gdy skarga lub wniosek wnoszone są do redakcji radia, telewizji, prasy, organizacji społecznych, i przez nie przekazywane są do organów właściwych w

wanie dalekopisu – zob. M. Płocinski, Symbol minionej epoki, Rzeczpospolita z dnia 8 lutego 2012r. <http://www.rp.pl/artku/809032.html> [dostęp na dzień: 28 luty 2014r.].

774. J. Lang, Kilka refleksji na temat najnowszej historii..., s. 118.

775. P. Kiedzik, Postępowanie administracyjne..., s. 142.

776. E. Stefańska, Instytucje petycji, skarg i wniosków..., s. 768.

myśl art. 238-230 k.p.a. i 242 k.p.a., a następnie podlegają rozpatrzeniu i załatwieniu w trybie uregulowanym w rozdziale 2 i 3 działu VIII. Tryb bezpośredni występuje wtedy gdy to redakcja (lub organizacja społeczna, gdyż te częstokroć prowadzą serwisy internetowe) stworzy materiał prasowy/radiowy/telewizyjny lub inną wiadomość (np. notatka), których treść będzie miała znamiona skargi lub wniosku, a następnie prześle ten materiał organowi właściwemu do ich rozpatrzenia (§ 13 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków).

Uprawnionymi do wniesienia skargi czy wniosku są także posłowie, senatorowie czy radni, którzy mogą działać we własnym imieniu lub na rzecz innych osób (art. 237 k.p.a.). Taka regulacja jest konsekwencją funkcji posła, senatora czy radnego którzy zobligowani są do prowadzenia dyżurów na których to powinni być dostępni dla swoich wyborców.

Dla ścisłości należy podkreślić, iż kodeks w art. 225 § 1 k.p.a. zawiera zakaz stosowania jakichkolwiek szykan wobec osób wnoszących skargi i wnioski, bowiem nikt nie może być narażony na jakikolwiek uszczerbek lub zarzut z powodu złożenia skargi lub wniosku albo z powodu dostarczenia materiału do publikacji o znamionach skargi lub wniosku, jeżeli działał w granicach prawem dozwolonych. Ponadto w art. 225 § 2 k.p.a. wskazano, iż wszelkie organy do których można wnosić skargi i wnioski zobowiązane są do przeciwdziałania hamowaniu krytyki i innym działaniom ograniczającym prawo do składania skarg i wniosków lub dostarczania informacji - do publikacji - o znamionach skargi lub wniosku. Trzeba wskazać za A. Mudreckim, że prawo do wnoszenia skarg i wniosków, a szerzej prawo do krytyki nie ma charakteru absolutnego, ponieważ w przypadku gdy ich treść będzie zawierać pomówienia, oszczerstwa lub istotne cechy zniesławienia, taka skarga lub wniosek będą stanowić podstawę do wszczęcia postępowania w odpowiednim trybie na podstawie kodeksu karnego<sup>777</sup> (postępowanie w sprawie przestępstwa zniesławienia) lub na podstawie kodeksu cywilnego (postępowanie w sprawie naruszenia dóbr osobistych)<sup>778</sup>.

### 5.3. Negatywne przesłanki do wniesienia skargi

W niektórych przypadkach wniesienie skargi spełniającej wszystkie przesłanki pozytywne określone w art. 227 k.p.a. nie gwarantuje jej rozpatrzenia w uproszczonym postępowaniu skargowym ze względu na wystąpienie przesłanek negatywnych. Negatywne przesłanki skargi to sytuacje określone w art. 233 k.p.a., 234 k.p.a., 235 k.p.a.<sup>779</sup>

Skarga wniesiona na zasadach ogólnych może bowiem być potraktowana jako:

- 1) podanie wszczynające postępowanie jurysdykcyjne (gdy postępowanie jurysdykcyjne nie zostało wszczęte),
- 2) pismo procesowe wniesione w toku postępowania jurysdykcyjnego,
- 3) podanie wszczynające postępowanie w trybach nadzwyczajnych.

Przyjęte regulacje mają na celu zapobieganie równoległemu prowadzeniu postępowania administracyjnego w ramach odrębnych trybów tj. trybu jurysdykcyjnego i trybu uproszczonego. Skarga wniesiona w trakcie postępowania jurysdykcyjnego powinna być kwalifikowana odpowiednio

<sup>777</sup>. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997r.-Kodeks karny (Dz. U. z 1997 r. Nr 88, poz. 553 ze zm.).

<sup>778</sup>. Autor zwraca także uwagę na to, że często osobami wnoszącymi skargi są osoby o niskiej orientacji prawnej czy etycznej, osoby z zaburzeniami psychicznymi oraz osoby ociężałe umysłowo.

<sup>779</sup>. Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 4 listopada 2009 r., II SA/Sz 926/2009, LexPolonica nr 2458855.

do stadium tego postępowania jako wniosek lub jako środek zaskarżenia. Nawet gdy pismo zawiera w treści skargę na konkretny organ nie ma podstaw do traktowania go jako skargi powszechnej złożonej w trybie art. 227 k.p.a.<sup>780</sup> Ustawodawca wprowadził bowiem zasadę priorytetu postępowania jurysdykcyjnego, kończącego się wydaniem decyzji administracyjnej przed trybem skargowo-wnioskowym<sup>781</sup>. Innymi słowy „nie jest dopuszczalne zamykanie drogi do postępowania administracyjnego przez stosowanie procedury postępowania skargowo-wnioskowego regulowanego przepisami Działu VIII kodeksu postępowania administracyjnego.”<sup>782</sup>

Skarga w sprawie indywidualnej, która nie była i nie jest przedmiotem postępowania administracyjnego, powoduje wszczęcie postępowania, jeżeli została złożona przez stronę. Zaś gdy skarga pochodzi od innej osoby, może spowodować wszczęcie postępowania administracyjnego z urzędu, chyba że przepisy wymagają do wszczęcia postępowania żądania strony (art. 233 k.p.a.). Zgodnie z tym przepisem wyróżnić należy dwie sytuacje tj. wniesienie skargi w sprawie indywidualnej przez podmiot posiadający status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. oraz wniesienie skargi w sprawie indywidualnej przez osobę trzecią, czyli podmiot niemający status strony w rozumieniu art. 28 k.p.a. W pierwszym przypadku organ będzie zobowiązany do wszczęcia postępowania jurysdykcyjnego na wniosek, gdyż art. 233 k.p.a. wyraźnie wyłącza załatwianie pism obywateli w ramach instytucji skarg i wniosków, jeśli dotyczą one spraw indywidualnych i pochodzą od strony.<sup>783</sup> W drugim przypadku organ będzie miał możliwość wszczęcia postępowania z urzędu, co oznacza iż będzie to zależało od oceny organu.<sup>784</sup> W tej sytuacji organ będzie musiał poinformować wnoszącego skargę o wszczęciu postępowania jurysdykcyjnego (administracyjnego) lub o przekazaniu sprawy właściwemu organowi w celu wszczęcia postępowania z urzędu. W innym przypadku organ właściwy do załatwienia skargi pozostawałby w ocenie wnoszącego bezczynny.

W sprawie, w której toczy się postępowanie administracyjne skarga złożona przez stronę podlega rozpatrzeniu w toku postępowania, zgodnie z przepisami kodeksu (art. 234 pkt 1 k.p.a.), a skarga pochodząca od innych osób stanowi materiał, który organ prowadzący postępowanie powinien rozpatrzyć z urzędu (art. 234 pkt 2 k.p.a.). Wskazany artykuł odnosi się zatem do sytuacji, gdy postępowanie jurysdykcyjne już się toczy, a strona tego postępowania lub osoba trzecia wnoszą skargę na zasadach ogólnych. Tym samym organ zobligowany jest do odpowiedniego zakwalifikowania skargi stosownie do stanu sprawy, przy uwzględnieniu podmiotu pozycji wnoszącego. Gdy skargę wnosi strona organ powinien zaklasyfikować ją jako odpowiednie podanie (tj. np.: wyjaśnienie, odwołanie, zażalenie, wniosek dowodowy, wniosek o wyłączenie organu, wniosek o przewrót terminu).

Zaś gdy skargę wnosi osoba trzecia jej treść stanowić będzie materiał dowodowy w już toczącym się postępowaniu<sup>785</sup> albowiem skarga nie pochodząca od strony nie wywołuje takiego samego skutku jak skarga pochodząca od strony, gdyż nie wynikają z niej dla skarżącego żadne skutki prawne.<sup>786</sup>

**780.** Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 18 lutego 2010 r., IV SA/Po 486/2009, LexPolonica nr 2246629.

**781.** P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 95-96, 143.

**782.** Wyrok NSA z dnia 14 kwietnia 2011 r., II OSK 584/2011, LexisNexis nr 2542597.

**783.** Postanowienie NSA z dnia 13 lipca 1983 r., II SA 593/83, LexisNexis nr 297196.

**784.** Wyrok NSA w Katowicach z dnia 13 grudnia 2002 r., II SAB/Ka 83/2002, LexisNexis nr 2283190.

**785.** P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 100-101.

**786.** Wyrok NSA z dnia 31 października 1996 r., I SA 1038/95, LexisNexis nr 329041.

Skargę w sprawie, w której wydano decyzję ostateczną, uważa się zależnie od jej treści za żądanie wznowienia postępowania, stwierdzenia nieważności decyzji albo jej uchylenia lub zmiany (art. 235 § 1 k.p.a.). W konstrukcji art. 235 § 1 k.p.a. zawarte jest domniemanie prawne, zgodnie z którym skargę w sprawie zakończonej decyzją ostateczną „uważa się” (w zależności od treści) za żądanie wznowienia postępowania (art. 147 w zw. z art. 145 k.p.a.) lub za żądanie stwierdzenia nieważności (art. 157 § 2 w zw. z art. 156 k.p.a.) albo jej uchylenia lub zmiany (art. 154, 155, 161, 162 § 2, 163 k.p.a.).<sup>787</sup> W przypadku wątpliwości organu w zakresie trybu nadzwyczajnego powinien on zwrócić się do wnoszącego o sprecyzowanie treści żądania.<sup>788</sup> Należy jednak zaznaczyć, iż zakres przedmiotowy stosowania art. 235 k.p.a., odnosi się wyłącznie do skarg w ścisłym tego słowa znaczeniu (zgodnie z art. 227 k.p.a.), a zatem nie znajduje zastosowania do podań czy wniosków nawet mylnie nazwanych skargami.<sup>789</sup>

#### 5.4. Zawiadomienie o sposobie załatwienia skargi (wniosku)

Organ po przeprowadzeniu postępowania w sprawie skargi (wniosku) zobowiązany jest do zawiadomienia podmiotu wnoszącego o sposobie ich załatwienia. Załatwienie skargi (wniosku) może przybrać charakter pozytywny lub negatywny. Poniżej wskazane zostaną negatywne rozstrzygnięcia przedstawione w kontekście skargi, aczkolwiek znajdują one także zastosowanie do wniosku.

Negatywne załatwienie skargi (wniosku) występuje w sytuacji:

- 1) **uznania skargi za bezzasadną** – które ma miejsce gdy istnieje stan rozbieżny pomiędzy stanem rzeczywistym, a stanem opisanym w skardze lub skarżący błędnie ocenił stan faktyczny sprawy w świetle obowiązujących przepisów,
- 2) **pozostawienia skargi bez rozpoznania** – które występuje gdy skarżący został wezwany do wyjaśnienia lub uzupełnienia skargi, a tego nie uczynił (art. 239 § 2 k.p.a., § 8 rozporządzenia w sprawie skarg i wniosków), bądź skarżący w odpowiedzi na zawiadomienie o bezzasadności skargi ponowił ją bez wskazania nowych okoliczności (art. 239 § 2 k.p.a. in fine), druga przyczyna pozostawienia bez rozpoznania znajduje zastosowanie wyłącznie do skargi,
- 3) **odrzucenia skargi** - które następuje w przypadku braku przesłanek do wszczęcia postępowania skargowego, czyli np.: treść skargi wykracza poza jej zakres (np. skarga na działalność związku wyznaniowego w zakresie interpretacji dogmatów wiary), skarżący nie ma zdolności do wniesienia skargi (np. skargę wniosła jednostka samorządu terytorialnego bądź przedsiębiorstwo państwowe), skarga nie stanowi w wyrazu określonego interesu (np. jest ona wynikiem urożeń osoby chorej psychicznie), w tej samej sprawie toczy się już postępowanie przed innym organem.<sup>790</sup>

**787.** Wyrok NSA z dnia 15 marca 2006 r., II OSK 653/2005, LexisNexis nr 3880241.

**788.** Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 20 maja 2008 r., II SA/Gd 757/2007, LexisNexis nr 2320955, Wyrok WSA w Białymstoku z dnia 28 marca 2006 r., II SA/Bk 1049/2005, LexisNexis nr 2211544.

**789.** Wyrok WSA w Szczecinie z dnia 23 czerwca 2004 r., SA/Sz 1506/2003, LexisNexis nr 2130444.

**790.** J.P. Tarno (w.): W. Chróścielewski, J.P. Tarno, Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi, Warszawa 2011, s. 280.



Pozytywne rozpatrzenie skargi lub wniosku następuje w sytuacji ich uwzględnienia lub ich częściowego uwzględnienia. Jeżeli organ będzie właściwy i uzna skargę (wniosek) za uzasadnioną przystępuje do ustalenia sposobu jej załatwienia, a następnie podejmuje go. Przy tym samo załatwienie skargi czy wniosku nie następuje w postępowaniu skargowo-wnioskowym a poza nim, a nadto załatwienie sprawy może przyjmować różnorodne formy, tj.: czynności faktycznej, polecenia służbowego, decyzji administracyjnej, aktu normatywnego, umowy czy wyroku.<sup>791</sup>

Skarga lub wniosek mogą być także uwzględnione w ograniczonym zakresie. Częściowa akceptacja wniosku będzie występować w sytuacji uwzględnienia części postulatów, gdy na przykład realizacja wszystkich będzie niemożliwa ze względu na przeszkody natury prawnej, technicznej czy finansowej, zaś częściowe uwzględnienie skargi będzie mieć miejsce gdy skarga, objęto np. kilka typów zadań należących do zakresu działania organu, a organ uzna tylko niektóre z nich.<sup>792</sup>

Wnioskodawcom niezadowolonym ze sposobu załatwienia wniosku służy prawo wniesienia skargi na zasadach ogólnych - określonych w rozdziale 2 działu VIII k.p.a. (art. 246 § 1 k.p.a.). Organem właściwym dla rozpatrzenia skargi będzie organ właściwy dla rozpatrzenia skargi na działalność organu, który miał załatwić wniosek. Skarżący niezadowolony z załatwienia skargi może natomiast złożyć skargę na sposób załatwienia skargi, aczkolwiek przy braku wskazania nowych okoliczności zastosowanie znajduje tryb uproszczony załatwienia skargi wskazany w art. 239 k.p.a.

Niezależnie od pozytywnego czy negatywnego sposobu rozpatrzenia sprawy organ ma obowiązek zawiadomić skarżącego (wnioskodawcę) o sposobie załatwienia skargi (wniosku). Zawiadomienie o załatwieniu skargi lub wniosku powinno zawierać:

- 1) oznaczenie organu, od którego pochodzi,
- 2) wskazanie, w jaki sposób skarga/wniosek zostały załatwione,
- 3) podpis z podaniem imienia, nazwiska i stanowiska służbowego osoby upoważnionej do załatwienia skargi (wniosku) (art. 238 k.p.a. w zw. z art. 247 k.p.a.).

Wówczas gdy zawiadomienie sporządzone zostało w formie dokumentu elektronicznego, powinno być opatrzone bezpiecznym podpisem elektronicznym weryfikowanym za pomocą ważnego kwalifikowanego certyfikatu. Zawiadomienie o odmownym załatwieniu skargi powinno zawierać ponadto uzasadnienie faktyczne i prawne. O sposobie załatwienia skargi lub wniosku organ zawiadamia w przepisany terminie również redakcję prasową, telewizyjną radiową bądź organizację społeczną, jeżeli zażądały takiego zawiadomienia przy ich wnoszeniu (art. 238 § 2 k.p.a.).

Załatwienie skargi bądź wniosku, w sensie formalnym wobec skarżącego (wnioskodawcy) przyjmuje postać czynności materialno-technicznej, od której nie przysługuje żaden środek odwoławczy z uwagi na brak administracyjnego toku instancji. Ponadto zawiadomienie takie nie daje podstaw do wniesienia skargi do sądu administracyjnego bowiem ta kategoria czyn-

ności nie mieści się, w wyliczeniu aktów zaskarżalnych do sądu administracyjnego określonych w art. 3 § 2 pkt. 4 ustawy Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi<sup>793</sup>.

**791.** Ibidem, s. 281. J.P. Tarno wskazuje tu na przykład ukaranie w odrębnym postępowaniu dyscyplinarnym pracownika na którego wpłynęła skarga lub ukaranie pracownika oskarżonego o łapownictwo w postępowaniu karnym.

**792.** P. Kledzik, *Postępowanie administracyjne...*, s. 120, 86.

**793.** Postanowienie WSA w Poznaniu z dnia 14 stycznia 2010 r., II SA/Po 799/2009, LexPolonica nr 2241096.

## 6. Nadzór i kontrola nad postępowaniem w sprawie skarg (wniosków)

Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków sprawują:

- 1) **ministrowie** - gdy chodzi o skargi załatwiane przez ministerstwa i inne jednostki organizacyjne bezpośrednio podległe ministrowi,
- 2) **właściwi rzeczowo ministrowie we współdziałaniu z ministrem właściwym do spraw administracji publicznej** - gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy administracji rządowej,
- 3) **terenowe organy administracji rządowej** - gdy chodzi o skargi załatwiane przez jednostki organizacyjne nadzorowane przez te organy,
- 4) **organy wyższego stopnia oraz właściwe organy naczelne** - gdy chodzi o skargi załatwiane przez pozostałe organy państwowe i organy państwowych jednostek organizacyjnych,
- 5) **Prezes Rady Ministrów i wojewodowie** - gdy chodzi o skargi załatwiane przez organy jednostek samorządu terytorialnego oraz samorządowe jednostki organizacyjne (art. 258 § 1 k.p.a.).

Nadzór i kontrolę nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków w organach organizacji społecznych sprawują statutowe organy nadzorcze tych organizacji oraz organy wyższego stopnia, zaś w organach naczelnych tych organizacji - organ administracji rządowej sprawujący nadzór nad działalnością danej organizacji (art. 258 § 2 k.p.a.).

Organy zobowiązane do nadzoru i kontroli dokonują okresowo, nie rzadziej niż raz na dwa lata, ocen przyjmowania i załatwiania skarg i wniosków przez organy i jednostki organizacyjne poddane ich nadzorowi (art. 259 § 1 k.p.a.). Ponadto organy te dążą do usunięcia przyczyn skarg oraz do pełnego wykorzystania wniosków w celu polepszenia działalności poszczególnych organów i innych państwowych jednostek organizacyjnych (art. 259 § 3 k.p.a.).

Zwierzchni nadzór nad przyjmowaniem i załatwianiem skarg i wniosków składanych do organów administracji publicznej czy innych organów państwowych wykonuje **Prezes Rady Ministrów** (art. 257 k.p.a.).

## Rozdział XIII

# Kontrola administracji publicznej

Kontrola administracji może być rozpatrywana w dwóch aspektach, jako kontrola samej administracji lub kontrola w administracji. **Kontrola administracji oznacza ogół czynności nad administracją w celu zapewnienia poprawności jej działania.** W drugim kontekście punkt ciężkości spoczywa na działaniach podejmowanych przez administrację w stosunku do podmiotów znajdujących się w strukturze administracyjnej bądź poza nią ale wykonujących zadania administracji publicznej. Kontrola musi występować w procesach administrowania. „Administracja nie może zatem obyć się bez kontroli pozwalającej na sprawdzenie i ocenę jej funkcjonowania, w konsekwencji służącej zapewnieniu prawidłowości i skuteczności jej działania i będącej czynnikiem stymulującym systematyczne doskonalenie całego aparatu administracyjnego. Brak kontroli spycha administrację zawsze na drogę działania pogorszonego i niemożności utrzymania się w zamierzonych rygorach”<sup>794</sup>.

### 1. Pojęcie i funkcje kontroli

Kontrola może być rozumiana w dwojaki sposób: jako funkcja lub system organizacyjny. „Jeżeli chodzi o traktowanie kontroli w znaczeniu systemu organizacyjnego, to można stwierdzić, że sprowadza się to do przedstawienia instytucji i jednostek organizacyjnych, które biorą udział w wykonywaniu kontroli. Tym samym określa funkcję organu, który kontroluje działania innych instytucji i organów, oceniając ich działania”<sup>795</sup>. Nadto o pojęciu kontroli może mówić w aspekcie funkcjonalnym oraz instytucjonalnym<sup>796</sup>. W pierwszym kontrola jest wykonywana na bieżąco np. przez kierownika, w drugim oznacza czynności kontrolne realizowane są przez wyspecjalizowane organy.

Pojęcie kontroli<sup>797</sup> pojawia się wielokrotnie w aktach normatywnych różnego typu, bez wskazania jednak legalnej definicji tego terminu. Potoczne znaczenie kontroli oznacza porównywanie stanu faktycznego ze stanem wymaganym, dochodzenie czegoś, wgląd w coś<sup>798</sup>.

W projekcie ustawy – Przepisy ogólne prawa administracyjnego<sup>799</sup> podjęto próbę ujednolicenia terminu kontrola wskazując, iż są to [„czynności polegające na ustaleniu zgodności działań podmiotu kontrolowanego z wzorcami i standardami, formułowaniu wniosków i ocen w celu usunięcia stwierdzonych uchybień oraz wprowadzenia usprawnień”] (art.5 ust.2 pkt.2).

794. J.Jagielski, Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012, s. 9-10.

795. Ibidem, cyt za R.Hauser, M.Masternak-Kubiak, Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej (w:) red. R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel, System prawa administracyjnego, Warszawa 2012, s.384.

796. A.Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2004, s.8.

797. A. Ziółkowska, Kontrola a instytucje pokrewne ( W:) red. R.Blicharz, Kontrola przedsiębiorcy, Warszawa 2013, s. 37 i nast.

798. E.Sobol (red.) Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1994, s.339.

799. Projekt z dnia 19 marca 2008r., <http://www.rpo.gov.pl/pliki/12059280660.pdf> [dostęp na dzień: 12 czerwca 2014].

W doktrynie prawa administracyjnego wielokrotnie podejmowano próby zdefiniowania kontroli. J.Starościak stał na stanowisku, że kontrola to „obserwowanie, ustalanie czy wykrywanie stanu faktycznego – porównywanie rzeczywistości z zamierzeniami, występowanie przeciwko zjawiskom niekorzystnym i sygnalizowanie kompetentnym jednostkom o dokonanych spostrzeżeniach – bez decydowania jednak o zmianie kierunku działania jednostki kontrolowanej”<sup>800</sup>.

Kontrola jest niezbędnym składnikiem funkcji kierownictwa. Kierownictwo polega bowiem na „powodowaniu by działalność podległego zespołu zgodna była z wolą kierującego”<sup>801</sup>. Jednakże podmiot wykonujący kierownictwo zwierzchnie nie ponosi odpowiedzialności za działanie podmiotu kontrolowanego. Wiąże się również z funkcją nadzoru, stanowiąc jego samoistny etap.

Bez względu na jej charakter, rodzaj i podstawę prawną, kontrola, powinna być celowa. Pełni ona bowiem kilka funkcji: **informacyjną, korygującą, utrwalającą wzorce właściwego postępowania, gwarantującą praworządność**<sup>802</sup>. Realizacja pierwszej z nich pozwala tworzyć kodeksy dobrych praktyk, w których popularyzuje się i utrwała wzorce powinnego zachowania. Upublicznienie wyników kontroli służy nadto informowaniu społeczeństwa o jakości działania podmiotów podlegających kontroli. Funkcja korygująca odnosi się przede wszystkim do sformułowania zaleceń lub wytycznych, których bezpośrednim celem jest unikanie nieprawidłowości w przyszłości. Ostatnia ze wskazanych funkcji jest możliwa do osiągnięcia w demokratycznym państwie prawa, przede wszystkim dzięki oparciu czynności kontrolnych na zasadzie legalności. Generalnie jednak kontrola ma trzy znaczenia: „(...) używa się jej na oznaczenie funkcji korygującej w całokształcie działalności danego organu, a więc łącznie z funkcją władczą, (...) można nią oznaczać takiego rodzaju działania korygujące, które polegają wyłącznie na badaniu i ocenianiu działalności jednostki kontrolowanej, zbieraniu informacji o stanie faktycznym związanym z tą działalnością (...), kontrolą może być kontrola w pierwszym lub drugim z podanych znaczeń, prowadzona przez wyodrębniony i specjalnie w tym celu powołany organ”<sup>803</sup>.

## 2. Kryteria kontroli

Odzwierciedleniem celów kontroli są **mierniki czyli kryteria oceny działania kontrolowanego**. Często jednak ustawodawca nie operuje wprost w akcie normatywnym terminem „kryteria”. W praktyce oznacza to konieczność ich ustalenia przez pryzmat przedmiotowego zakresu kontroli. Kryteria stosowane przez poszczególne organy kontrolne są zróżnicowane i wynikają z zakresu przyznanych uprawnień. Najczęściej stosowanymi miernikami kontroli są legalność, celowość, gospodarność, rzetelność, zgodność z polityką rządu, uwzględnianie interesu publicznego, społecznego lub indywidualnego. Jednak, jak podkreśla się w doktrynie prawa administracyjnego „terminy, których używa się dla oznaczenia różnych kryteriów kontroli administracji – treści pojęć, którymi w tym celu posługujemy się, nie są zupełnie różne, pokrywają

**800.** J.Starościak, Elementy nauki administracji, Warszawa 1957, s.187.

**801.** M.Kania, Normatywne i aksjologiczne podstawy kontroli (w:) R.Blicharz, Kontrola przedsiębiorcy, Warszawa 2013, s.20.

**802.** A.Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej..., s.17.

**803.** R.Hauser, M.Masternak-Kubiak, Konstytucyjne podstawy kontroli..., s.384-385.

się niekiedy w części, a nie kiedy jedno kryterium w całości – wydaje się – mogłoby być zastąpione innym”<sup>804</sup>. Jakkolwiek określenie kryteriów powoduje odpowiednio poszerzenie lub zawężenie jej zakresu.

Podstawowym kryterium kontroli, występującym w każdym rodzaju kontroli jest **legalność**, która znajduje swoje umocowanie konstytucyjne (art. 2 oraz art. 7 Konstytucji RP). Dokonując analizy działania kontrolowanego z punktu widzenia legalności, kontroler bada z jednej strony istnienie podstawy prawnej do określonego działania, a z drugiej – czy aktywność podmiotu kontrolowanego nie narusza ustalonego porządku prawnego. W związku z tym legalność oznacza tak ustalenie zgodności z prawem rozumianej jako zgodność z normami prawnymi jak i ocenę „czy nie nastąpiło naruszenie prawa rangi ustawowej”<sup>805</sup>. Warto także nadmienić, iż „badanie według kryterium legalności to również sprawdzanie czy decyzje, zarządzenia wydane przez kierownictwo jednostki są zgodne z obowiązującymi przepisami prawa powszechnie obowiązującego, a także czy te zarządzenia i decyzje nie skłaniają jednostki do działań niecelowych, nieefektywnych”<sup>806</sup>.

**Pozostałe kryteria mają charakter drugorzędny** i muszą pozostawać w zgodności z legalnością. Nie można bowiem analizować gospodarności pomijając ustalenia odnoszące się do zgodności działania kontrolowanego z prawem. Treścią kryterium celowości są ustalenia realizacji zadań i celów, ich racjonalności oraz przydatności. „Celowość oznacza, czy dana jednostka działa zgodnie z wyznaczonymi celami, zadaniami określonymi w statucie, regulaminie bądź aktach normatywnych”<sup>807</sup>. Ocena gospodarności zaś sprowadza się do badania ekonomiki działania, sposobu wykorzystania środków finansowych przez kontrolowanego, „maksymalizację realizowanych celów przy minimalnym możliwym nakładzie środków”<sup>808</sup>. To kryterium opiera się na analizie skuteczności oraz wydajności. Rzetelność z kolei oznacza dbałość o „dochowanie istniejących standardów, reguł i parametrów w danej działalności”<sup>809</sup>. Ponadto kontrola oparta o to kryterium oznacza „sprawdzenie zgodności podejmowanych działań z wymaganiami wiedzy, techniki i zasad dobrej wiary”<sup>810</sup>. W administracji publicznej podstawowym kryterium kontroli pozostaje legalność, pozostałe kryteria znajdują zastosowanie w zależności od charakteru kontroli i podmiotu dokonującego czynności kontrolnych.

Poszczególne podmioty kontrolne wykonują czynności w oparciu o jedno lub wiele kryteriów, np. Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę pod względem legalności, gospodarności, celowości i rzetelności, a w odniesieniu do działalności samorządu terytorialnego przeprowadzana jest pod względem legalności, gospodarności i rzetelności, w stosunku do działalności jednostek organizacyjnych i przedsiębiorców, o których mowa w art. 2 ust. 3

ustawy o NIK, kontrola jest przeprowadzana pod względem legalności i gospodarności. Wojewoda na podstawie ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie sprawuje kontrolę wykonywania przez organy rządowej administracji zespolonej w województwie zadań wynikających z ustaw i innych aktów

804. E. Iserzon, Kontrola związanej i swobodnej działalności administracji, Kontrola Państwowa Nr 3/1962, s. 1 (w.): A. Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej ..., s. 29.

805. J. Jagielski, Kontrola administracji ..., s. 58.

806. R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, Konstytucyjne podstawy kontroli..., s. 396.

807. Ibidem, s. 396.

808. Wyrok NSA z dnia 5 lipca 2012r., II FSK 2579/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/9B69554238>.

809. J. Jagielski, Kontrola administracji ..., s. 61.

810. R. Hauser, M. Masternak-Kubiak, Konstytucyjne podstawy kontroli..., s. 396-397.

prawnych wydanych na podstawie upoważnień w nich zawartych, ustaleń Rady Ministrów oraz wytycznych i poleceń Prezesa Rady Ministrów w oparciu o kryterium legalności, gospodarności, celowości i rzetelności a w odniesieniu do wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej sprawuje kontrolę w oparciu o kryterium legalności, gospodarności i rzetelności.

### 3. Rodzaje kontroli

W doktrynie prawa administracyjnego prezentowane są liczne klasyfikacje kontroli dokonywane w oparciu o różnorakie kryteria. Przyjmując jako kryterium rozróżnienia kontroli moment, w którym podejmowane są czynności kontrolne wyróżnia się kontrolę **wstępną (ex ante), faktyczną oraz następną (ex post)**. Pierwsza ze wskazanych podejmowana jest na etapie zamierzeń, planowania działania podmiotu kontrolowanego. Kontrola w tej fazie jest zbliżona do nadzoru, gdyż podmiot kontrolowany może dokonać zmiany działania w przyszłości. Sprawowanie jej jest ściśle związane z realizacją funkcji koordynacji. Kontrola faktyczna wykonywana jest w toku wykonywania działań i obejmuje nie skończony fragment działania kontrolowanego. Rezultat kontroli może oddziaływać na dalsze etapy działań następujących po kontroli. „Wykonywanie kontroli faktycznej zatem także kontrolera do angażowania się w pewnym stopniu w kontrolowaną działalność i daje podstawy do przypisywania mu pewnej odpowiedzialności za dalszy przebieg działania kontrolowanej jednostki”<sup>811</sup>. Przykładem kontroli tego typu jest kontrola prokuratorska na gruncie kodeksu postępowania administracyjnego. Kontrola następna z kolei odnosi się do rezultatów działania, a w tym również prawidłowości działania. Wynik czynności kontrolnych, zwłaszcza zaleceń, może kształtować sposób działania kontrolowanego w przyszłości oraz ograniczyć popełniane błędy i nieprawidłowości.

Przyjmując jako kryterium rozróżnienia kontroli usytuowanie kontrolera względem kontrolowanego wyróżnia się **kontrolę wewnętrzną i zewnętrzną**. Kontrola wewnętrzna sprawowana jest przez podmiot znajdujący się w tej samej jednostce organizacyjnej np. przez komisję rewizyjną, główną księgową. Zazwyczaj tworzy się w tym celu odrębną komórkę: departament, wydział, referat. Typowym przykładem kontroli wewnętrznej jest również kontrola wykonywana na podstawie ustawy o kontroli w administracji rządowej z dnia 15 lipca 2011r.<sup>812</sup> Zgodnie z art.6 ustawy Prezes Rady Ministrów kontroluje organy lub jednostki administracji rządowej, a także jednostki im podległe lub przez nie nadzorowane. Z kolei Szef Kancelarii Prezesa Rady Ministrów kontroluje instytucje gospodarki budżetowej przez niego utworzone oraz podmioty, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest Kancelaria Prezesa Rady Ministrów. Minister, kierownik urzędu centralnego lub przewodniczący komitetu wchodzącego w skład Rady Ministrów kontroluje: 1) podległe mu lub przez niego nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne; 2) jednostki podległe organom, o których mowa w pkt 1, lub przez nie nadzorowane; 3) podmioty, które otrzymały środki budżetowe z części budżetu państwa, której jest dysponentem. Zaś wojewoda kontroluje 1) organy rządowej admini-

<sup>811</sup>. A.Sylwestrzak, Kontrola administracji publicznej ..., s.31.

<sup>812</sup>. Dz.U. Nr 185, poz. 1092.

twie; 2) jednostki podległe organom, o których mowa w pkt 1, lub przez nie nadzorowane; 3) organy samorządu terytorialnego; 4) podmioty, które otrzymały dotację z części budżetu państwa, której dysponentem jest wojewoda. Także organy administracji zespolonej i niezespolonej kontrolują 1) podległe im lub przez nie nadzorowane organy lub jednostki organizacyjne; 2) jednostki podległe organom, o których mowa w pkt 1, lub przez nie nadzorowane. Kontrole mają przede wszystkim charakter planowy, choć ustawa nie wyklucza przeprowadzanie kontroli ad hoc nieprzewidzianej okresowym planem kontroli.

Na podstawie ustawy przeprowadza się kontrole w trybie zwykłym lub uproszczonym. Kontrola w trybie uproszczonym może być zarządzona w szczególności w razie potrzeby 1) sporządzenia informacji dla kierownika jednostki kontrolującej; 2) sprawdzenia informacji zawartych w skargach i wnioskach; 3) dokonania analizy dokumentów otrzymanych z jednostek kontrolowanych (art.51). Różnice między kontrolą w **trybie zwykłym i uproszczonym** są następujące:

1. Kontrola w trybie uproszczonym może być prowadzona także wtedy, gdy nie było możliwości wcześniejszego powiadomienia kierownika jednostki kontrolowanej o terminie przeprowadzenia kontroli. Tymczasem w przypadku kontroli w trybie zwykłym o planowanej kontroli zawiadamia się kierownika jednostki kontrolowanej, podając przewidywany czas trwania czynności kontrolnych.
2. Kontrola w trybie uproszczonym kończy się sporządzeniem sprawozdania z kontroli, zawierającego opis ustalonego stanu faktycznego oraz jego ocenę, a także, w razie potrzeby, zalecenia lub wnioski dotyczące usunięcia nieprawidłowości lub usprawnienia funkcjonowania jednostki kontrolowanej. Sprawozdanie podpisuje kierownik jednostki kontrolującej. W przypadku kontroli w trybie zwykłym, kończy się ona protokołem.
3. Kierownik jednostki kontrolowanej w terminie 3 dni roboczych od dnia otrzymania sprawozdania ma prawo przedstawić do niego stanowisko; nie wstrzymuje to realizacji ustaleń kontroli. W przypadku kontroli w trybie zwykłym kierownik jednostki kontrolowanej ma prawo do zgłoszenia, w terminie 7 dni roboczych od dnia otrzymania projektu protokołu, umotywowanych pisemnych zastrzeżeń do projektu wystąpienia pokontrolnego.
4. Sprawozdania nie przekazuje się byłemu kierownikowi jednostki kontrolowanej. W przypadku kontroli prowadzonej w trybie zwykłym jeżeli w projekcie wystąpienia pokontrolnego wskazane zostaną nieprawidłowości, za które odpowiedzialność ponosi były kierownik jednostki kontrolowanej, kierownik komórki do spraw kontroli przekazuje kopię projektu wystąpienia pokontrolnego byłemu kierownikowi, jeżeli jednostka kontrolowana dysponuje jego adresem, na który wystąpienie takie można przesłać. Były kierownik jednostki kontrolowanej może, w terminie wyznaczonym przez kierownika komórki do spraw kontroli, złożyć pisemne oświadczenie odnoszące się do stwierdzonych nieprawidłowości, za które ponosi odpowiedzialność w okresie objętym kontrolą.

Jeżeli zaś kontroler znajduje się poza strukturą aparatu administracyjnego wówczas kontrola ma **charakter zewnętrzny**. Kontrola o takim charakterze wykonywana jest przez wyspecjalizowany organ, który w swej działalności jest niezależny, np. NIK, inspektorów kontroli skarbowej, regionalną izbę obrachunkową. W przypadku kontroli prowadzonej na podsta-

wie ustawy o Najwyższej Izbie Kontroli z dnia 23 grudnia 1994r.<sup>813</sup> jest to kontrola obli-

**813.** Tekst jedn. z dnia 23 listopada 2011 r., Dz.U. z 2012 r. poz. 82 ze zm.

toryjna wobec organów administracji rządowej, Narodowego Banku Polskiego, państwowych osób prawnych i innych państwowych jednostek organizacyjnych oraz fakultatywna w stosunku do działalności organów samorządu terytorialnego, samorządowych osób prawnych i innych samorządowych jednostek organizacyjnych. Nadto Najwyższa Izba Kontroli może również kontrolować działalność innych jednostek organizacyjnych i podmiotów gospodarczych (przedsiębiorców) w zakresie, w jakim wykorzystują one majątek lub środki państwowe lub komunalne oraz wywiązują się z zobowiązań finansowych na rzecz państwa, w szczególności: 1) wykonują zadania zlecone lub powierzone przez państwo lub samorząd terytorialny; 2) wykonują zamówienia publiczne na rzecz państwa lub samorządu terytorialnego; 3) organizują lub wykonują prace interwencyjne albo roboty publiczne; 4) działają z udziałem państwa lub samorządu terytorialnego, korzystają z mienia państwowego lub samorządowego, w tym także ze środków przyznanych na podstawie umów międzynarodowych; 5) korzystają z indywidualnie przyznanej pomocy, poręczenia lub gwarancji udzielonych przez państwo, samorząd terytorialny lub podmioty określone w ustawie z dnia 8 maja 1997 r. o poręczeniach i gwarancjach udzielanych przez Skarb Państwa oraz niektóre osoby prawne<sup>814</sup>; 6) udzielają lub korzystają z pomocy publicznej podlegającej monitorowaniu w rozumieniu odrębnych przepisów; 7) wykonują zadania z zakresu powszechnego ubezpieczenia zdrowotnego; 8) wywiązują się z zobowiązań, do których stosuje się przepisy ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. - Ordynacja podatkowa<sup>815</sup> (z innych należności budżetowych, gospodarki pozabudżetowej i państwowych funduszy celowych oraz świadczeń pieniężnych na rzecz państwa wynikających ze stosunków cywilnoprawnych. W zakresie kontroli wykonania budżetu NIK kontroluje realizację zadań audytu wewnętrznego, gospodarkę finansową i majątkową Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Sądu Najwyższego, Naczelnego Sądu Administracyjnego, Krajowej Rady Sądownictwa, Trybunału Konstytucyjnego, Rzecznika Praw Obywatelskich, Rzecznika Praw Dziecka, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu, Krajowego Biura Wyborczego oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Na zlecenie Sejmu Najwyższa Izba Kontroli przeprowadza kontrolę działalności Kancelarii Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Kancelarii Sejmu, Kancelarii Senatu, Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Rzecznika Praw Dziecka, Generalnego Inspektora Ochrony Danych Osobowych, Instytutu Pamięci Narodowej - Komisji Ścigania Zbrodni przeciwko Narodowi Polskiemu oraz Państwowej Inspekcji Pracy. Najwyższa Izba Kontroli podejmuje kontrole na zlecenie Sejmu lub jego organów, na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów oraz z własnej inicjatywy ( art.6 ust.1 NIK). Kontrole przeprowadzane są na podstawie **rocznego planu pracy**, który przedkłada Sejmowi. Nadto NIK może przeprowadzać **kontrole doraźne**. Kontrolę kończy wystąpienie pokontrolne, które podpisuje kontroler prowadzący kontrolę oraz dyrektor właściwej jednostki kontrolnej.

Ze względu na sposób przeprowadzenia kontroli<sup>816</sup> wyróżnia się **inspekcję** (tj. bezpośrednią obserwację zachowaniu podmiotu kontrolowanego), **lustrację** (czyli badanie dostrzegalnych wyników działania kontrolowa-

814. Dz.U. z 2003 r. Nr 174, poz. 1689, z późn. zm.

815. Dz.U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60, z późn. zm.

816. E.Knosala, A.Matan, L.Zacharko, Elementy nauki administracji, Wrocław 2002, s.197-198.



nego, w szczególności polega na zbadaniu określonej problematyki leżącej w zakresie działalności kontrolowanego oraz ocenę pracy w zakresie sprawności postępowania i terminowe wykonywania czynności<sup>817</sup>), **rewizję** (często mającą charakter kontroli finansowej związanej z badaniem dokumentacji i oceny poprawności dysponowania środkami ale może być również rewizja celna, rewizja towaru) oraz **wizytację** (tj. bezpośredni wgląd w działanie kontrolowanego wraz z ustaleniem stopnia realizacji nałożonych zadań, np. wizytacja obiektu połączona ze sporządzeniem wskazówek).

Do organów inspekcyjnych zalicza się np. Państwową Inspekcję Sanitarną<sup>818</sup> (wykonując czynności kontrolne inspektorzy są uprawnieni do: 1) wstępu na terenie miast i wsi do: a) zakładów pracy oraz wszystkich pomieszczeń i urządzeń wchodzących w ich skład, b) obiektów użyteczności publicznej, obiektów handlowych, ogrodów działkowych i nieruchomości oraz wszystkich pomieszczeń wchodzących w ich skład, c) środków transportu i obiektów z nimi związanych, w tym również na statki morskie, żeglugi śródlądowej i powietrzne, d) obiektów będących w trakcie budowy; 2) żądania pisemnych lub ustnych informacji oraz wzywania i przesłuchiwanie osób; 3) żądania okazania dokumentów i udostępniania wszelkich danych; 4) pobierania próbek do badań laboratoryjnych), Inspekcję Weterynaryjną<sup>819</sup> (np. do zadań wojewódzkiego lekarza weterynarii należy m.in. dokonywanie analiz i ocen sytuacji epizootycznej, bezpieczeństwa produktów pochodzenia zwierzęcego, środków żywienia zwierząt i wymagań weterynaryjnych przy ich produkcji na obszarze województwa (por. art. 14 ust. 1 u.i.w.), Inspekcja Jakości Handlowej Artykułów Rolno-Spożywczych<sup>820</sup> (do jej zadań m.in. należy: 1) nadzór nad jakością handlową artykułów rolno-spożywczych, a w szczególności: a) kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych w produkcji i obrocie, w tym wywożonych za granicę, b) kontrola jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych przywożonych spoza państw członkowskich Unii Europejskiej oraz spoza państw członkowskich Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) - stron umowy o Europejskim Obszarze Gospodarczym, w tym kontrola graniczna tych artykułów, c) dokonywanie oceny i wydawanie świadectw w zakresie jakości handlowej artykułów rolno-spożywczych, d) powiadamianie podpunktu krajowego punktu kontaktowego w ramach sieci systemu wczesnego ostrzegania o niebezpiecznej żywności i paszach (systemu RASFF) o podjętych decyzjach dotyczących niebezpiecznych artykułów rolno-spożywczych, e) kontrola artykułów rolno-spożywczych posiadających zarejestrowane na podstawie przepisów o rejestracji i ochronie nazw i oznaczeń produktów rolnych i środków spożywczych oraz o produktach tradycyjnych chronione nazwy pochodzenia, chronione oznaczenia geograficzne albo będących gwarantowanymi tradycyjnymi specjalnościami oraz współpraca z jednostkami sprawującymi taką kontrolę w innych państwach, f) kontrola wyrobów winiarskich posiadających zarejestrowane na podstawie przepisów o wyrobie i rozlewie wyrobów winiarskich, obrocie tymi wyrobami i organizacji rynku wina chronione nazwy pochodzenia albo chronione oznaczenia geograficzne

oraz współpraca z jednostkami sprawującymi kontrolę w innych państwach; 2) kontrola warunków składowania i transportu artykułów rolno-spożywczych; 3) udzielanie informacji i szkolenie

**817.** Por. Wyrok WSA w Gdańsku z dnia 21 listopada 2012r., II SAB/Gd 81/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/6C81B445F6>.

**818.** Ustawa o Państwowej Inspekcji Sanitarnej z dnia 14 marca 1985r., tekst jedn. Dz.U. z 2011 Nr 212, poz. 1263.

**819.** Ustawa z dnia 29 stycznia 2004r. tekst jedn. Dz.U. z 2010 Nr 112, poz. 744 ze zm.

**820.** Tekst jedn. Dz.U. z 2005 Nr 187, poz. 1577 ze zm.

w zakresie przepisów i wymagań dotyczących jakości handlowej lub ustalania klas jakości handlowej oraz metod i badań artykułów rolno-spożywczych (art.17 u.j.a.r.s.).

W zależności od charakteru podmiotu podejmującego działania kontrolne wyróżnia się **kontrolę państwową** (rządową lub samorządową) oraz **społeczną**. Czynnikiem ułatwiającym sprawowanie tej ostatniej jest skuteczna realizacja prawa do informacji publicznej, dzięki której obywatele kształtują rzeczywistość lokalną poprzez udział w referendum czy wyborach. Kontrola społeczna wykonywana jest ponadto poprzez wyposażenie obywateli w prawo do składania petycji, wniosków i skarg. Wykonywanie kontroli społecznej to również jedna z ról pełnionych przez organizacje społeczne, także w procedurach administracyjnych jako podmiot na prawach strony.

Ze względu na zakres czynności kontrolnych można nadto wyróżnić kontrolę **całkowitą (zupełną) oraz fragmentaryczną (ograniczoną)**. Pierwsza z nich odnosi się do całokształtu działalności kontrolowanego, a zatem tak do sposobu funkcjonowania z poszanowaniem obowiązującego prawa, jak i realizacji zadań.

W doktrynie wyróżnia się także kontrolę **ciągłą (planową) oraz doraźną**. Pierwsza z nich wykonywana jest okresowo, np. kontrola wykonania budżetu, druga – na skutek konkretnego impulsu uzasadniającego działania kontrolne, np. donosu albo doniesień medialnych.

Przyjmując jako kryterium sposób dokonywania oceny działania kontrolowanego można wyróżnić **kontrolę bezpośrednią** (bezpośrednia ocena działania i jego efektów) oraz **pośrednią** (analiza działalności w oparciu o przedłożone przez kontrolowanego materiały i sprawozdań). Pierwsza ze wskazanych zapewnia bez wątpienia pełniejszy i bardziej obiektywny obraz kontrolowanej działalności.

Kontrola może być inicjowana **z urzędu lub na wniosek**, w zależności od tego, czy organ podejmuje czynności kontrolne z własnej woli, czy też w wyniku impulsu pochodzącego od legitymowanego podmiotu, którym może być inny organ bądź osoba fizyczna albo prawna. Przykładem kontroli prowadzonej na wniosek jest np. kontrola NIK-u, który może podejmować czynności kontrolne na wniosek Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej, Prezesa Rady Ministrów, RPO podejmuje na wniosek obywateli lub ich organizacji, na wniosek organów samorządów, na wniosek Rzecznika Praw Dziecka.

**Kontrola formalna** bez możliwości prowadzenia przez organ administracyjny postępowania dowodowego *in meritum*<sup>821</sup> - np. kontrola złożenia dokumentów na stosownym formularzu, i merytoryczna związana np. z zastosowaną wykładnią i zastosowaniem przepisów prawa materialnego<sup>822</sup> - może być np. dokonywana w odniesieniu do decyzji administracyjnej w toku postępowania odwoławczego.

Przyjmując jako kryterium rodzaju kontroli podmiot wykonujący czynności kontrolne, wyróżnia się: **kontrolę parlamentarną, poselską, prokuratorską, resortową, międzyresortową, sądową, instancyjną, RPO, administracji rządowej nad samorządową, dyscyplinarną**<sup>823</sup>.

Kontrola parlamentarna może mieć dwojaki charakter: **bezpośredni lub pośredni**. Pierwszy z nich następuje w wyniku zapytań poselskich, interpelacji czy też

821. Wyrok NSA z dnia 06 czerwca 2012r., II OSK 737/12, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/372A7DD8E9>.

822. Wyrok NSA z dnia 24 kwietnia 2012r., II FSK 1922/10, <http://orzeczenia.nsa.gov.pl/doc/0EC4F1630A>.

823. Por. J.Boć, Prawo administracyjne, Wrocław 2000, s.371.

pracy w komisjach sejmowych. Pośrednia kontrola parlamentarna możliwa jest poprzez inicjowanie działań kontrolnych przez parlament, np. przez NIK.

Kontrola prokuratorska przewidziana jest m.in. w postępowaniu administracyjnym. Jest on legitymowany do zwrócenia się do właściwego organu administracji publicznej o wszczęcie postępowania w celu usunięcia stanu niezgodnego z prawem. Służy mu prawo udziału w każdym stadium postępowania w celu zapewnienia, aby postępowanie i rozstrzygnięcie sprawy było zgodne z prawem. Przysługuje mu prawo wniesienia sprzeciwu od decyzji ostatecznej, jeżeli przepisy kodeksu lub przepisy szczególne przewidują wznowienie postępowania, stwierdzenie nieważności decyzji albo jej uchylenie lub zmianę. Jest także uprawniony do wniesienia skargi do sądu administracyjnego.

Kontrolę sądową nad administracją sprawują zarówno sądy powszechne jak też sądy administracyjne. Sądy powszechne kontrolują działalność administracji np. w stosunku do decyzji wydanych przez dyrektorów Zakładów Ubezpieczeń Społecznych, czy decyzji wydanych przez Prezesa UOKiK lub Prezesa URE. Z kolei sądy administracyjne w pierwszej instancji (wojewódzkie sądy administracyjne) kontrolują działalności administracji publicznej poprzez orzekanie w sprawach skarg na: 1) decyzje administracyjne; 2) postanowienia wydane w postępowaniu administracyjnym, na które służy zażalenie albo kończące postępowanie, a także na postanowienia rozstrzygające sprawę co do istoty; 3) postanowienia wydane w postępowaniu egzekucyjnym i zabezpieczającym, na które służy zażalenie; 4) inne niż określone w pkt 1-3 akty lub czynności z zakresu administracji publicznej dotyczące uprawnień lub obowiązków wynikających z przepisów prawa; 5) pisemne interpretacje przepisów prawa podatkowego wydawane w indywidualnych sprawach; 6) akty prawa miejscowego organów jednostek samorządu terytorialnego i terenowych organów administracji rządowej; 7) akty organów jednostek samorządu terytorialnego i ich związków, inne niż określone w pkt 6, podejmowane w sprawach z zakresu administracji publicznej; 8) akty nadzoru nad działalnością organów jednostek samorządu terytorialnego; 9) bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania.

**Kontrola instancyjna** wykonywana jest w toku postępowania administracyjnego i następuje w wyniku wniesienia środka zaskarżenia np. na decyzje administracyjne. Środkiem takim jest przede wszystkim odwołanie, a jeżeli decyzja została wydana w pierwszej instancji przez Samorządowe Kolegium Odwoławcze lub ministra – wniosek o ponowne rozstrzygnięcie sprawy. Wniesienie odwołania stanowi przejaw realizacji ujętej w art. 15 k.p.a. zasady dwuinstancyjności, dzięki czemu sprawa administracyjna zostaje drugi raz rozpoznana przez organ wyższej instancji. Organami wyższego stopnia w rozumieniu kodeksu postępowania administracyjnego są: 1) w stosunku do organów jednostek samorządu terytorialnego - samorządowe kolegia odwoławcze, chyba że ustawy szczególne stanowią inaczej; 2) w stosunku do wojewodów - właściwi w sprawie ministrowie; 3) w stosunku do organów administracji publicznej innych niż określone w pkt 1 i 2 - odpowiednie organy nadrzędne lub właściwi ministrowie, a w razie ich braku - organy państwowe sprawujące nadzór nad ich działalnością; 4) w stosunku do organów organizacji społecznych - odpowiednie organy wyższego stopnia tych organizacji, a w razie ich braku - organ państwowy sprawujący nadzór nad ich działalnością. Organ odwoławczy rozpatrując sprawę podejmuje jedną z następujących decyzji utrzymuje w mocy zaskarżoną decyzję albo uchyla zaskarżoną decyzję w całości albo w części i w tym zakresie orzeka co do istoty sprawy albo uchylając tę decyzję - umarza po-

stępowanie pierwszej instancji w całości albo w części, albo 3) umarza postępowanie odwoławcze. Organ odwoławczy może uchylić zaskarżoną decyzję w całości i przekazać sprawę do ponownego rozpatrzenia organowi pierwszej instancji, gdy decyzja ta została wydana z naruszeniem przepisów postępowania, a konieczny do wyjaśnienia zakres sprawy ma istotny wpływ na jej rozstrzygnięcie. Przekazując sprawę, organ ten powinien wskazać, jakie okoliczności należy wziąć pod uwagę przy ponownym rozpatrzeniu sprawy. Przy czym organ odwoławczy nie może wydać decyzji na niekorzyść strony odwołującej się, chyba że zaskarżona decyzja rażąco narusza prawo lub rażąco narusza interes społeczny.

**Rzecznik Praw Obywatelskich**<sup>824</sup> stoi na straży wolności i praw człowieka i obywatela określonych w Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej oraz w innych aktach normatywnych, w tym również na straży realizacji zasady równego traktowania. W sprawach o ochronę wolności i praw człowieka i obywatela Rzecznik bada, czy skutek działania lub zaniechania organów, organizacji i instytucji, obowiązanych do przestrzegania i realizacji tych wolności i praw, nie nastąpiło naruszenie prawa, a także zasad współżycia i sprawiedliwości społecznej ( art.1 ust.3 ustawy). Po zbadaniu sprawy Rzecznik może: 1) wyjaśnić wnioskodawcy, że nie stwierdził naruszenia wolności i praw człowieka i obywatela, 2) skierować wystąpienie do organu, organizacji lub instytucji, w których działalności stwierdził naruszenie wolności i praw człowieka i obywatela; wystąpienie takie nie może naruszać niezawisłości sędziowskiej, 3) zwrócić się do organu nadrzędnego nad jednostką, o której mowa w pkt 2, z wnioskiem o zastosowanie środków przewidzianych w przepisach prawa, 4) żądać wszczęcia postępowania w sprawach cywilnych, jak również wziąć udział w każdym toczącym się już postępowaniu - na prawach przysługujących prokuratorowi, 5) żądać wszczęcia przez uprawnionego oskarżyciela postępowania przygotowawczego w sprawach o przestępstwa ścigane z urzędu, 6) zwrócić się o wszczęcie postępowania administracyjnego, wnosić skargi do sądu administracyjnego, a także uczestniczyć w tych postępowaniach - na prawach przysługujących prokuratorowi, 7) wystąpić z wnioskiem o ukaranie, a także o uchylenie prawomocnego rozstrzygnięcia w postępowaniu w sprawach o wykroczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach, 8) wnieść kasację lub rewizję nadzwyczajną od prawomocnego orzeczenia, na zasadach i w trybie określonych w odrębnych przepisach ( art.14 ustawy). Rzecznik może również: 1) występować do właściwych organów z wnioskami o podjęcie inicjatywy ustawodawczej bądź o wydanie lub zmianę innych aktów prawnych w sprawach dotyczących wolności i praw człowieka i obywatela, 2) występować do Trybunału Konstytucyjnego z wnioskami w sprawach, o których mowa w art. 188 Konstytucji, 3) zgłosić udział w postępowaniu przed Trybunałem Konstytucyjnym w sprawach skarg konstytucyjnych i brać udział w tym postępowaniu, 4) występować z wnioskami do Sądu Najwyższego o podjęcie uchwały mającej na celu wyjaśnienie przepisów prawnych budzących wątpliwości w praktyce lub których stosowanie wywołało rozbieżności w orzecznictwie ( art.16 ustawy).

W art.28 ustawy o wojewodzie i administracji rządowej w województwie z dnia 23 stycznia 2009r.<sup>825</sup> **województwie** przyznano kompetencje w zakresie kontroli wykonywania przez organy samorządu terytorialnego i inne podmioty zadań z zakresu administracji rządowej, realizowanych przez nie na podstawie ustawy lub porozumienia z organami administracji rządowej.

**824.** Ustawa o Rzeczniku Praw Obywatelskich z dnia 15 lipca 1987r.  
Tekst jedn. z dnia 9 lutego 2001 r. Dz.U. Nr 14, poz. 147 ze zm.

**825.** z dnia 23 stycznia 2009 r. Dz.U. Nr 31, poz. 206 ze zm.

## 4. Metody badań pracy administracyjno-biurowej

Analizując pracę biurową dokonuje się wyboru takiej metody, która odpowiada celowi badań. Czasami zasadne jest skorzystanie z kilku metod. T.Kotarbiński określa metodę jako „sposób wykonywania czynu złożonego, polegający na określonym doborze i układzie jego działań składowych, a przy tym uplanowany i nadający się do wielokrotnego zastosowania”<sup>826</sup>. Do najbardziej znanych metod pozwalających ocenić pracę administracyjno-biurową należy<sup>827</sup>:

1. **Metoda analizy dokumentów** – w taki sposób dokonuje się oceny badanej jednostki. Metoda taka pozwala ustalić np. terminowość załatwianych spraw czy przepływ informacji między poszczególnymi komórkami.
2. **Metoda analizy konkretnych spraw** – ten rodzaj badanie zbliżony jest to tzw. kontroli fragmentarycznej. Analizie poddaje się konkretną sprawę (badając poszczególne czynności, które zakończyły się np. rozstrzygnięciem), określoną grupę spraw (jednorodnych lub niejednorodnych). Metoda ta pozwala ocenić poprawność dokonywanych czynności.
3. **Metoda obserwacji bezpośredniej** – może to być badanie o charakterze ciągłym lub badanie pewnego wycinka czasu. Tego typu metoda znajduje zastosowanie przy analizie czynności prostych.
4. **Metoda wywiadów i ankiet** – podmiotem do którego adresowane są takie narzędzia mogą być zarówno podmioty wykonujące pracę biurową, ich bezpośredni przełożeni ale także klienci tych podmiotów, np. obywatele. Jej celem może być np. satysfakcja z załatwionej przez organ sprawy, albo ocena warunków pracy.

<sup>826</sup>. T.Kotarbiński, Traktat o dobrej robocie, Wrocław 1979, s.79.

<sup>827</sup>. W.Czyżowski, Organizacja pracy biurowej. Cz.I, Warszawa 1972, s.251-252.

# Rozdział XIV

## Odpowiedzialność urzędnika

Odpowiedzialność urzędników wpisuje się w szerszy kontekst jakim jest odpowiedzialność władzy publicznej i jej funkcjonariuszy za podejmowane działania. Odpowiedzialność władzy publicznej wiąże się z wykonywaniem przez nią zadań publicznych na rzecz ogółu. Należy zgodzić się z M. Stahl i Z. Duniewską, iż „Nie ma obszaru, w którym administrowanie publiczne nie jest obarczone odpowiedzialnością. Nie ma też procesu związanego z wykonywaniem zadań w obrębie administrowania publicznego wolnego od odpowiedzialności.”<sup>828</sup>

W znaczeniu potocznym odpowiedzialność oznacza obowiązek moralny lub prawny odpowiadania za swoje lub czyjeś czyny.<sup>829</sup> Według E. Olejniczak-Szałowskiej „Odpowiedzialność polega na ponoszeniu negatywnych konsekwencji określonego (niewłaściwego) zachowania się własnego, a niekiedy także innych osób i może być rozważana w kategoriach prawnych i pozaprawnych (np. na gruncie etyki, psychologii, filozofii).”<sup>830</sup> Zaś zdaniem E. Bojanowskiego „W znaczeniu prawnym, odpowiedzialność jest pochodną naruszenia prawem określonych obowiązków i wyraża się w ponoszeniu, również określonych prawem, ujemnych konsekwencji naruszenia tych obowiązków, które to konsekwencje określa się z reguły mianem sankcji.”<sup>831</sup>

Odnosząc się szeroko do odpowiedzialności pracowników administracji publicznej trzeba zaznaczyć, iż będzie ona związana ze statusem i miejscem zajmowanym przez określonego pracownika w hierarchii urzędniczej, a co z tym się wiąże także z zakresem jego obowiązków. W tym miejscu należy krótko scharakteryzować obowiązki poszczególnych grup urzędników.

Do podstawowych obowiązków **pracownika samorządowego** - według ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych<sup>832</sup> - należy **dbałość o wykonywanie zadań publicznych oraz o środki publiczne, z uwzględnieniem interesu publicznego oraz indywidualnych interesów obywateli** (art. 24 ust 1 u.p.s.). Ponadto zgodnie z art. 24 ust 2 u.p.s. do obowiązków pracownika samorządowego należy w szczególności:

- 1) przestrzeganie Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) wykonywanie zadań sumiennie, sprawnie i bezstronnie;
- 3) udzielanie informacji organom, instytucjom i osobom fizycznym oraz udostępnianie dokumentów znajdujących się w posiadaniu jednostki, w której pracownik jest zatrudniony, jeżeli prawo tego nie zabrania;
- 4) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej;

<sup>828</sup> Z. Duniewska, M. Stahl, Wprowadzenie (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013, s. 27.

<sup>829</sup> <http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2493511> [dostęp na dzień: 7 czerwiec 2014r.].

<sup>830</sup> E. Olejniczak-Szałowska, W kwestii zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s. 283.

<sup>831</sup> E. Bojanowski, Odpowiedzialność administracyjna (w:) E. Bojanowski, K. Zukowski (red.) Leksykon prawa administracyjnego..., s. 203.

<sup>832</sup> Dz. U. z 2008 r. Nr 223, poz. 1458 ze zm., dalej zwana: u.p.s.

- 5) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami;
- 6) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim;
- 7) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych. Do obowiązków pracownika samorządowego należy także sumienne i staranne wykonywanie poleceń przełożonego (art. 25 ust 1 u.p.s.).

**Urzędnik państwowy** - zgodnie z przepisami ustawy z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych<sup>833</sup> - jest obowiązany chronić interesy państwa oraz prawa i słusze interesy obywateli (art. 17 ust 1 u.p.u.p.). Ponadto do obowiązków urzędnika państwowego w szczególności należą:

- 1) obowiązek przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) obowiązek strzeżenia autorytetu Rzeczypospolitej Polskiej oraz dążenia do pogłębiania zaufania obywateli do organów państwa;
- 3) obowiązek racjonalnego gospodarowania środkami publicznymi;
- 4) obowiązek rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań;
- 5) obowiązek dochowania tajemnicy związanej z wykonywaniem obowiązków;
- 6) obowiązek rozwijania własnej wiedzy zawodowej;
- 7) obowiązek godnego zachowania się w pracy oraz poza nią (art. 17 ust 2 u.p.u.p.).

Inne obowiązki urzędnika państwowego to obowiązek złożenia oświadczenie o swoim stanie majątkowym przy nawiązaniu stosunku pracy oraz na żądanie kierownika urzędu (art. 17 ust. 4 u.p.u.p.) oraz obowiązek sumiennego wypełniania poleceń służbowych przełożonych (art. 18 ust. 1 u.p.u.p.). Ponadto urzędnik państwowy musi stosować się do zakazów przewidzianych w ustawie. Urzędnik państwowy nie może wykonywać zajęć, które pozostawałyby w sprzeczności z jego obowiązkami albo mogłyby wywołać podejrzenie o stronniczość lub interesowność (art. 19 ust. 2 u.p.u.p.), a ewentualne dodatkowe zatrudnienie musi być poprzedzone uzyskaniem zgody kierownika urzędu, w którym jest zatrudniony (art. 19 ust. 1 u.p.u.p.). Urzędnikowi państwowemu nie wolno także uczestniczyć w strajkach lub akcjach zakłócających normalne funkcjonowanie urzędu albo w działalności sprzecznej z obowiązkami urzędnika państwowego (art. 19 ust. 3 u.p.u.p.).

Również przepisy ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej<sup>834</sup>, formułują obowiązki **członka służby cywilnej**. Należą do nich w szczególności:

- 1) obowiązek przestrzegania Konstytucji Rzeczypospolitej Polskiej i innych przepisów prawa;
- 2) obowiązek ochrony interesów państwa oraz praw człowieka i obywatela;
- 3) obowiązek racjonalnego gospodarować środkami publicznymi;
- 4) obowiązek rzetelnego i bezstronnego, sprawnego i terminowego wykonywania powierzonych zadań;
- 5) obowiązek dochowania tajemnicy ustawowo chronionej;
- 6) obowiązek poszerzania wiedzy zawodowej;
- 7) obowiązek godnego zachowywania się w służbie oraz poza nią (art. 76 u.s.c.).

**833.** Tekst jedn. Dz. U. z 2001 r. Nr 86, poz. 953 ze zm., dalej zwana u.p.u.p.

**834.** Dz. U. z 2008 r. Nr 227, poz. 1505 ze zm., dalej zwana: u.o.s.c.

Dodatkowo członek korpusu służby cywilnej musi przestrzegać ustawowych zakazów tj. 1) nie

może kierować się interesem jednostkowym lub grupowym, 2) nie wolno mu publicznie manifestować poglądów politycznych, 3) nie wolno mu uczestniczyć w strajku lub akcji protestacyjnej zakłócającej normalne funkcjonowanie urzędu, 4) nie może łączyć zatrudnienia w służbie cywilnej z mandatem radnego, 5) urzędnik służby cywilnej lub pracownik służby cywilnej zajmujący wyższe stanowisko w służbie cywilnej nie ma prawa tworzenia partii politycznych ani uczestniczenia w nich (art. 78 u.s.c.). Członek korpusu służby cywilnej nie może nadto podejmować dodatkowego zatrudnienia bez pisemnej zgody dyrektora generalnego urzędu ani wykonywać czynności lub zajęć sprzecznych z obowiązkami wynikającymi z ustawy lub podważających zaufanie do służby cywilnej (art. 80 ust 1 u.s.c.). Ewentualne podjęcie dodatkowych zajęć zarobkowych przez urzędnika służby cywilnej lub pracownika służby cywilnej zajmującego wyższe stanowiska w służbie cywilnej musi być poprzedzone pisemną zgodą dyrektora generalnego urzędu (art. 80 ust 2 i 3 u.s.c.) bądź Szefa Służby Cywilnej w odniesieniu do dyrektora generalnego urzędu (art. 80 ust 4 u.s.c.).

Reasumując „Każdy pracownik, także urzędnik, podejmując pracę musi zostać poinformowany o swoich obowiązkach pracowniczych, ale także o stosowanych wewnętrznych procedurach, obowiązującej strukturze organizacyjnej, podległości służbowej i wynikającej z niej tzw. ścieżce służbowej. Również obowiązkiem kierownika jest bieżące informowanie o planowanych kontrolach, ocenach czy ankietach.”<sup>835</sup>

## 1. Rodzaje odpowiedzialności – wprowadzenie

„Wewnętrzne zróżnicowanie systemu odpowiedzialności władzy publicznej zaowocowało w doktrynie różnymi klasyfikacjami rodzajów tej odpowiedzialności. Za podstawowe kryterium ich wyróżniania przyjmuje się podstawę prawną. W oparciu o to kryterium wyróżnia się – jako podstawowe - dwa typy odpowiedzialności: odpowiedzialność na gruncie przepisów prawa publicznego, obejmującą przede wszystkim: odpowiedzialność: karną, dyscyplinarną, konstytucyjną, polityczną oraz odpowiedzialność na gruncie prawa prywatnego (ale z przenikającymi ją unormowaniami administracyjnymi).”<sup>836</sup> Odpowiedzialność organów i funkcjonariuszy administracji publicznej może przybrać różny charakter, a zatem może mieć wymiar **konstytucyjny, polityczny** oraz **wymiar prawny**.

Pierwszy rodzaj odpowiedzialności egzekwowany jest przez Trybunał Stanu<sup>1</sup> w sytuacji gdy osoba piastująca szczególnie istotne stanowisko państwowe umyślnie i w związku z pełnioną funkcją łamie Konstytucję lub ustawy. Inaczej ujmując odpowiedzialność konstytucyjna to odpowiedzialność przed Trybunałem Stanu za delikt konstytucyjny (art. 189 Konstytucji RP). Odpowiedzialność konstytucyjną ponoszą Prezydent Rzeczypospolitej, Prezes Rady Ministrów, członkowie Rady Ministrów, Prezes Narodowego Banku Polskiego, Prezes Najwyższej Izby Kontroli, członkowie Krajowej Rady Radiofonii i Telewizji, Naczelný Dowódca Sił Zbrojnych, posłowie i senatorowie w zakresie określonym art.

107 Konstytucji RP.

Odpowiedzialność polityczna egzekwowana jest przez Parlament w postaci wotum nieufności, które może być wniesione

**835.** A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Znaczenie informacji w procesie kierowania w administracji publicznej (w:) J. Łukasiewicz (red. nauk.) Procesy kierowania w systemie administracji publicznej, Rzeszów 2014, s. 135-136.

**836.** Z. Duniewska, M. Stahl, Wprowadzenie (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s. 26.



w stosunku do ministra (odpowiedzialność indywidualna – art. 157 ust 1 Konstytucji RP) lub w stosunku do całej Rady Ministrów (odpowiedzialność solidarna – art. 157 ust 2 Konstytucji RP). Wotum składne jest w przypadku gdy Parlament negatywnie ocenia działalność polityczną Rady Ministrów lub poszczególnego ministra.

**Odpowiedzialność prawna** to odpowiedzialność, której zakres podmiotowy, przedmiotowy oraz zasady regulowane są odpowiednimi normami prawnymi. Treść pojęcia odpowiedzialności prawnej jak dotychczas nie została ustalona w sposób wiążący, aczkolwiek kryterium pozwalającym na wyróżnienie jej poszczególnych rodzajów są normy prawne pozwalające wyróżnić m.in.: odpowiedzialność **cywilną, karną, administracyjną, dyscyplinarną**<sup>837</sup>.

**Odpowiedzialność cywilna**, określana inaczej jako odpowiedzialność odszkodowawcza władzy publicznej, ustalona jest w przepisach kodeksu cywilnego (art. 417 k.c., art. 417(1) k.c., art. 417 (2) k.c.). Zgodnie z dyspozycją art. 77 ust 1 Konstytucji RP każdy ma prawo do wynagrodzenia szkody, jaka została mu wyrządzona przez niezgodne z prawem działanie organu władzy publicznej. W piśmiennictwie wskazuje się trzy płaszczyzny odpowiedzialności cywilnej, a mianowicie: 1) odpowiedzialność za działania legalne, 2) odpowiedzialność za działania nielegalne, 3) odpowiedzialność za zaniechanie, czyli brak powinienego zachowania.<sup>838</sup>

Źródłem **odpowiedzialności karnej** występującej w administracji publicznej jest kodeks karny oraz ustawa z dnia 28 października 2002r. o odpowiedzialności podmiotów zbiorowych za czyny zabronione pod groźbą kary.<sup>839</sup> Odpowiedzialność karna w administracji występuje w sytuacji gdy naruszenie lub nieprzestrzeganie pewnych obowiązków wyczerpywać będzie równocześnie znamiona przestępstwa.

**Odpowiedzialność dyscyplinarna**, określana także mianem odpowiedzialności **porządkowej** lub zbiorczo **służbowej** to odpowiedzialność ponoszona przez funkcjonariuszy publicznych za nieprawidłowe działania związane ze stosunkiem zatrudnienia. Za nieprawidłowe działania - jednak niewyczerpujące znamion przestępstw- funkcjonariusze publiczni **porządkową i dyscyplinarną**, określoną przepisami ustaw regulujących status prawny poszczególnych grup pracowników, bądź też w kodeksie pracy w odniesieniu do pracowników samorządowych.

**Odpowiedzialność majątkowa** w administracji publicznej została w ostatnich latach doprecyzowana poprzez regulacje ustawy z dnia 20 stycznia 2011r. o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa.<sup>840</sup> Powołany akt normuje odpowiedzialność funkcjonariuszy publicznych wobec Skarbu Państwa oraz jednostek samorządu terytorialnego lub innych podmiotów ponoszących odpowiedzialność

<sup>837</sup>. Por. E. Pierzchała, Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji) (w:) J. Boć i A. Chajbowicz (red.) Nowe problemy badawcze..., s. 679, 682.

<sup>838</sup>. E. Bagińska, J. Parchomiuk, System Prawa Administracyjnego, T 12, Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji, Warszawa 2010, J. Parchomiuk, Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s.42-73, E. Stefańska, Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za bezprawne działania i zaniechania funkcjonariuszy publicznych (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s.138-157, A. Drywa, Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej, Warszawa 2014.

<sup>839</sup>. Tekst jedn. Dz. U. 2012 poz. 768 ze zm.

<sup>840</sup>. Dalej zwana: u.o.m.f.p.

za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej, a dokładnie za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa.

## 2. Odpowiedzialność urzędników – regulacje wspólne

Jak zaznacza T. Barankiewicz zagadnienie odpowiedzialności urzędnika ma charakter złożony i może być rozpatrywana w wielu aspektach. Obok odpowiedzialności prawnej (karnej, cywilnej, administracyjnej) trzeba zwrócić uwagę na odpowiedzialność zawodową (dyscyplinarną), polityczną, społeczną i moralną.<sup>841</sup> W doktrynie prawa formułowane są różne katalogi odpowiedzialności w szerokim ujęciu pracowników administracji publicznej czy w wąskim znaczeniu wyłącznie urzędników. I tak A. Wiktorowicz wskazuje, że „Odpowiedzialność pracowników administracji publicznej to nie tylko odpowiedzialność w sferze służbowej, wynikającej ze stosunku podporządkowania i regulowanej przepisami prawa pracy. To także odpowiedzialność cywilnoprawna, karna, i karna skarbowa.”<sup>842</sup> Z kolei A. Pietrych zaznacza, iż w obecnym stanie prawnym urzędnik (funkcjonariusz) państwowy może ponieść odpowiedzialność karną, dyscyplinarną i majątkową.<sup>843</sup> M. Kulesza i M. Niziołek zwracają uwagę – w kontekście analizy naruszeń norm etycznych w służbie publicznej – na odpowiedzialność porządkową i dyscyplinarną oraz na odpowiedzialność karną.<sup>844</sup> M. Zdyb zwracając rozważania do pracowników samorządowych wskazuje na odpowiedzialność porządkową, dyscyplinarną, materialną (majątkową) oraz karną.<sup>845</sup> Analizując odpowiedzialność urzędników nie należy zapominać także o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, czy odpowiedzialności majątkowej wprowadzonej przepisami u.o.m.f.p.

Mając na uwadze powyższe klasyfikacje podkreślić trzeba, że nie zawsze odpowiedzialność kształtuje się tak samo wobec wszystkich grup urzędników tj. państwowych i samorządowych. Uniwersalny charakter mają **odpowiedzialność karna, odpowiedzialność majątkowa** myśl u.o.m.f.p., **odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych** czy w częściowym zakresie **odpowiedzialność porządkowa** dochodzona na podstawie kodeksu pracy.<sup>846 847</sup>

### 2.1. Odpowiedzialność karna

Odpowiedzialność karna związana z wykonywaniem służby publicznej nie jest co do zasady regulowana przepisami ustawy z dnia 21 listopada 2008r. o służbie cywilnej, przepisami ustawy z dnia 16 września 1982r. o pracownikach urzędów państwowych czy przepisami ustawy dnia

841. T. Barankiewicz, Urzędnika odpowiedzialność dyscyplinarna i społeczna (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego..., s. 288.

842. A. Wiktorowicz, Urzędnicy administracji publicznej w kontekście odpowiedzialności służbowej (w:) J. Łukasiewicz (red.) Procesy kierowania..., s. 438.

843. A. Pietrych, Odpowiedzialność materialna urzędników za podejmowane decyzje (w:) E. Jasiuk (red. nauk) Jakość działania administracji publicznej, a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne, Radom 2012, s. 89.

844. M. Kulesza, M. Niziołek, Etyka służby publicznej, Warszawa 2010, s. 240-242.

845. M. Zdyb, Odpowiedzialność pracowników samorządowych (w:) K. Miaskowska –Daszkiewicz, B. Szmulik (red.) Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010, s. 463-464.

846. Ustawa z dnia 26 czerwca 1974 r. Kodeks pracy (Tekst jedn. Dz. U. z 1998 r. Nr 21, poz. 94ze zm.).

847. Tak B. Jaworska-Dębska, Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s. 262. Podobnie M. Kulesza, M. Niziołek, Etyka służby publicznej..., s. 240-241.

21 listopada 2008r. o pracownikach samorządowych, ani też przepisami kodeksu pracy. Zagadnienia te reguluje kodeks karny. Odpowiedzialność karna w administracji występuje w sytuacji gdy naruszenie lub nieprzestrzeganie pewnych obowiązków wyczerpuje równocześnie znamiona przestępstwa.

Odpowiedzialność tego typu związana jest najczęściej z popełnieniem tzw. przestępstw urzędniczych (np. art. 231 k.k. – przestępstwo nadużycia uprawnień lub niedopełnienia obowiązków, art. 228-230a k.k. – korupcja, art. 265, art. 266 k.k. – przestępstwo ujawnienia informacji niejawnych, art. 271 § 1 k.k. – fałsz intelektualny dokumentu)<sup>848</sup>. Według M. Kuleszy i M. Niziołek do tej kategorii przestępstw najczęściej należą „nadużycie władzy, korupcja, umyślne niedopełnienie obowiązków służbowych, wykonanie polecenia prowadzącego do popełnienia przestępstwa, nieprzestrzeganie przepisów dotyczących ochrony informacji niejawnych, ochrony danych osobowych, poświadczanie nieprawdy, nieprawidłowości przy zamówieniach publicznych.”<sup>849</sup> Podobne zapatrywania wyraża M. Gabryel, która zaznacza, iż „Do zachowań szczególnie nagannych wśród funkcjonariuszy administracyjnych zalicza się m.in.: 1) oszustwa i nadużycia (np. podtekst korupcyjny), 2) wchodzenie w konflikt interesów (w postępowaniu administracyjnym bierze udział członek rodziny urzędnika), 3) bagatelizowanie zarządzeń przełożonych (biernie podejście do pracy, brak rzetelności), 4) działania na szkodę urzędu lub współpracowników (celowa aktywność wbrew procedurom), 5) wywołanie konfliktów albo lekceważący stosunek do współpracowników i klientów.”<sup>850</sup>

Ewentualne wszczęcie postępowania karnego o ten sam czyn, z powodu którego toczy się przeciwko pracownikowi postępowanie dyscyplinarne może stanowić podstawę do zawieszenia postępowania dyscyplinarnego do czasu zakończenia postępowania karnego.<sup>851</sup>

## 2.2. Odpowiedzialność majątkowa

Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych ustala zasady odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego w przypadku gdy podmiot odpowiedzialny, tj. Skarb Państwa, jednostka samorządu terytorialnego lub inny podmiot wypłacił **odszkodowanie za szkodę przy wykonywaniu władzy publicznej, za działania lub zaniechania prowadzące do rażącego naruszenia prawa** (art. 1 u.o.f.m.p.).

„Wykonywanie władzy publicznej dotyczy wszelkich form działalności państwa, samorządu terytorialnego i innych instytucji publicznych, które obejmują bardzo zróżnicowane formy ak-

tywności. Wykonywanie takich funkcji łączy się z reguły, chociaż nie zawsze, z możliwością władczego kształtowania sytuacji jednostki.(...)”<sup>852</sup> Należy jednak podkreślić, że wykonywanie władzy publicznej interpretowane w kontekście omawianej ustawy ograniczone zostało do jednej formy – a mianowicie prowadzenia spraw rozstrzyganych w drodze decyzji

**848.** Por. M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 240-242, M. Zdyb, *Odpowiedzialność pracowników samorządowych...*, s. 465-466.

**849.** M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 240.

**850.** M. Gabryel, *Sprawną obsługą klienta w urzędzie...*, s. 53-54.

**851.** Zob. § 2 Rozporządzenia Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych (Dz. U. z 2001, nr 145 poz. 1628).

**852.** Wyrok TK z dnia 4 grudnia 2001r., SK 18/00, OTK ZU 2001, Nr 8, poz. 256.

lub postanowienia przez organ administracji publicznej, a ponadto zawężone zostało do przypadków wykonywania władzy publicznej, których rezultatem jest rażące naruszenie prawa. Wykonywanie władzy publicznej na gruncie ustawy nie odnosi się zatem do innych form jak np. wykonywanie czynności materialno-technicznych czy wydawanie aktów normatywnych<sup>853</sup>. Ogólnie ujmując rażące naruszenie prawa oznacza kwalifikowaną postać naruszenia prawa i charakteryzuje się trzema przesłankami jakie muszą wystąpić, a są to: oczywistość naruszenia prawa, charakter przepisu oraz skutki społeczno-ekonomiczne naruszenia<sup>854</sup>. Przy tym ilekroć w ustawie jest mowa o wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa, należy przez to rozumieć również wykonywanie władzy publicznej bez podstawy prawnej (art. 2 ust 2 u.o.f.m.p.). W rozumieniu przepisów u.o.f.m.p. rażące naruszenie praw musi powstać w związku z działaniem bądź zaniechaniem funkcjonariusza publicznego w procesie wydawania decyzji lub postanowienia.

Zdefiniowane w ustawie pojęcie funkcjonariusza publicznego wyznacza **zakres podmiotowy** ustawy. Zgodnie z postanowieniami ustawy pod pojęciem funkcjonariusza publicznego należy rozumieć osobę działającą w charakterze organu administracji publicznej lub z jego upoważnienia albo jako członek kolegialnego organu administracji publicznej lub osobę wykonującą w urzędzie organu administracji publicznej pracę w ramach stosunku pracy, stosunku służbowego lub umowy cywilnoprawnej, biorącą udział w prowadzeniu sprawy rozstrzyganej w drodze decyzji lub postanowienia przez taki organ (art. 2 ust 1 pkt 1 u.o.f.m.p.).

**Zakres przedmiotowy** ustawy określają przesłanki odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego wskazane w art. 5 u.o.f.m.p. Zgodnie z nim funkcjonariusz publiczny ponosi odpowiedzialność majątkową w razie łącznego zaistnienia następujących przesłanek tj.:

- 1) na mocy prawomocnego orzeczenia sądu lub na mocy ugody **zostało wypłacone przez podmiot odpowiedzialny** (tj. Skarb Państwa, jednostkę samorządu terytorialnego, inny podmiot) odszkodowanie za szkodę wyrządzoną przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa,
- 2) rażące naruszenie prawa zostało spowodowane **zawinionym działaniem** lub **zaniechaniem** funkcjonariusza publicznego,
- 3) rażące naruszenie prawa, zostało stwierdzone decyzją, wyrokiem lub postanowieniem zgodnie z art. 6 u.o.f.m.p. szczegółowo określającym jakie orzeczenia lub decyzje muszą stwierdzać rażące naruszenie prawa.

Postępowanie w sprawie odpowiedzialności funkcjonariusza publicznego powinno zostać wszczęte w terminie 14 dni od dnia wypłaty odszkodowania, co oznacza, iż wypłata odszkodowania rodzi konkretny obowiązek wszczęcia postępowania po stronie kierownika podmiotu odpowiedzialnego (art. art. 7 ust 1 u.o.f.m.p. w zw. z art. 10 u.o.f.m.p.<sup>855</sup>). Zatem kierownik podmiotu odpowiedzialnego, który wypłacił odszkodowanie,

**853.** A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, Z. Tobor (w.): A. Bielska –Brodziak (red. nauk.) Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011, s. 63.

**854.** Ibidem, s. 67-69 i cytowane tam orzecznictwo.

**855.** Kto, będąc kierownikiem podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu, nie wykonuje obowiązku złożenia wniosku do prokuratora podlega grzywnie, karze ograniczenia wolności albo pozbawienia wolności do lat 3 (art. 10 ust 1 u.o.f.m.p.). Jeżeli kierownik podmiotu odpowiedzialnego lub jednostki organizacyjnej takiego podmiotu działa nieumyślnie podlega grzywnie albo karze ograniczenia wolności (art. 10 ust 2 u.o.f.m.p.).

albo kierownik jednostki organizacyjnej podmiotu odpowiedzialnego, która wypłaciła odszkodowanie jest zobowiązany do złożenia do prokuratora okręgowego właściwego ze względu na siedzibę podmiotu odpowiedzialnego wniosek o przeprowadzenie postępowania wyjaśniającego (art. 7 ust 1 u.o.f.m.p.). Wniosek skierowany do prokuratora powinien zawierać dowód wypłaty odszkodowania i stanowiące podstawę tej wypłaty orzeczenie lub ugodę oraz rozstrzygnięcie stwierdzające rażące naruszenie prawa oraz uwierzytelnione kopie posiadanych akt postępowania sądowego lub administracyjnego, w którym zostało wydane to rozstrzygnięcie (art. 7 ust 2 u.o.f.m.p.).

Po wpłynięciu wniosku prokurator przeprowadza postępowanie wyjaśniające zmierzające do ustalenia przesłanek uzasadniających wytoczenie na rzecz podmiotu odpowiedzialnego powództwa o odszkodowanie przeciwko funkcjonariuszowi publicznemu z tytułu szkody wyrządzonej przy wykonywaniu władzy publicznej z rażącym naruszeniem prawa (art. 7 ust 3 u.o.f.m.p.). Postępowanie sądowe toczy się według przepisów kodeksu postępowania cywilnego<sup>856</sup>. Odszkodowanie ustalone od funkcjonariusza publicznego na rzecz podmiotu odpowiedzialnego **nie może przewyższać kwoty dwunastokrotności miesięcznego wynagrodzenia przysługującego funkcjonariuszowi publicznemu** (art. 9 ust 1 u.o.f.m.p.). Wówczas gdy kilku funkcjonariuszy publicznych dopuści się działania lub zaniechania, każdy z nich ponosi odpowiedzialność stosownie do przyczynienia się do rażącego naruszenia prawa i stopnia winy. Jeżeli nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych funkcjonariuszy publicznych do rażącego naruszenia prawa, odpowiadają oni w częściach równych (art. 9 ust 2 u.o.f.m.p.). Odpowiedzialność funkcjonariusza publicznego na zasadach określonych w przepisach u.o.f.m.p. wyłącza przewidzianą w przepisach odrębnych odpowiedzialność majątkową funkcjonariusza publicznego wobec podmiotu odpowiedzialnego za szkodę wyrządzoną tym samym działaniem lub zaniechaniem (art. 3 u.o.f.m.p.)<sup>857</sup>.

W podsumowaniu należy zasygnalizować, iż wskazany rodzaj odpowiedzialności jak dotychczas nie jest wykorzystywany w sposób należyty, a sama instytucja choć potrzebna w przyjętym kształcie nie sprawdza się w praktyce. W dwa lata od wejścia ustawy żaden z funkcjonariuszy publicznych nie poniósł odpowiedzialności na podstawie omawianej regulacji<sup>858</sup>. Ponadto wprost wskazuje się w piśmiennictwie i literaturze że jednymi beneficjentami

przepisów u.o.f.m.p. są firmy ubezpieczeniowe proponujące stosowną polisę dla funkcjonariuszy publicznych, zaś sama regulacja określana jest jako niezbitý dowód inflacji prawa administracyjnego czy przejaw ślepej wiary w omnipotencję prawa<sup>859</sup>.

**856.** Tekst jedn. Dz. U. z 2014 r. poz. 101ze zm.

**857.** Na temat odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy zob. też M. Haczkowska, Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s.158-184, M. Jędrzejak, L. Staniszevska, Zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych – zarys problematyki (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji..., s.201-229.

**858.** A. Gronkiewicz, A. Ziółkowska, Metryka sprawy administracyjnej jako nowa instytucja postępowania administracyjnego (w:) E. Wójcicka (red.) Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, Tom 2, Częstochowa 2013, s. 87.

**859.** M. Błachucki, Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa, jako przykład inflacji prawa administracyjnego (w:) P. J. Suwaj (red.) Inflacja prawa administracyjnego, Warszawa 2012, s. 159.

## 2.3. Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych

„Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych jest odnoszona do osób fizycznych działających w imieniu i na rzecz jednostek sektora finansów publicznych lub też podmiotów, które korzystają ze środków publicznych, przy czym odpowiedzialność ta obecnie może być przypisana tylko wtedy, gdy można tym osobom przypisać winę.”<sup>860</sup>

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych, a dokładnie jej zasady i zakres, organy właściwe oraz postępowanie w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych określone zostały w ustawie z dnia 17 grudnia 2004 r. o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych<sup>861</sup>.

**Zakres podmiotowy** odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określają art. 4 u.o.n.d.f.p. i art. 4a u.o.n.d.f.p. Wobec tego odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają: 1) osoby wchodzące w skład organu wykonującego budżet lub plan finansowy jednostki sektora finansów publicznych albo organu zarządzającego podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, lub zarządzającego mieniem tych jednostek lub podmiotów; 2) kierownicy jednostek sektora finansów publicznych; 3) pracownicy jednostek sektora finansów publicznych lub inne osoby, którym odrębną ustawą lub na jej podstawie powierzono wykonywanie obowiązków w takiej jednostce, których niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych, 4) osoby wykonujące w imieniu podmiotu niezaliczanego do sektora finansów publicznych, któremu przekazano do wykorzystania lub dysponowania środki publiczne, czynności związane z wykorzystaniem tych środków lub dysponowaniem tymi środkami (art. 4 u.o.n.d.f.p.). Ponadto odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych podlegają inne osoby w związku z środkami zagranicznymi przekazywanymi na realizację planów i programów, pochodzące z środków publicznych, tj: 1) osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu, któremu odrębną ustawą lub na jej podstawie albo na podstawie umowy lub w drodze porozumienia powierzono określone zadania związane z realizacją programu finansowanego z udziałem środków pochodzących z budżetu Unii Europejskiej, niepodlegających zwrotowi środków z pomocy udzielanej przez państwa członkowskie Europejskiego Porozumienia o Wolnym Handlu (EFTA) lub innych środków pochodzących ze źródeł zagranicznych niepodlegających zwrotowi, 2) osoby zobowiązane do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, którym przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub które wykorzystują takie środki, 3) osoby zobowiązane lub upoważnione do działania w imieniu podmiotu zobowiązanego do realizacji projektu finansowanego z udziałem środków unijnych lub zagranicznych, któremu przekazano środki publiczne przeznaczone na realizację tego projektu lub który wykorzystuje takie środki (art. 4a u.o.n.d.f.p.

w zw. z art. 13 u.o.n.d.f.p.). **Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych ponosi osoba, której można**

**860.** W. Bożek, P. Zdyb, Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem, Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu 2013, Nr 2, s. 72.

**861.** Tekst jedn. Dz. U. z 2013 r. poz. 168, dalej zwana: u.o.n.d.f.p.

**przypisać winę w czasie popełnienia naruszenia.** Nie można przypisać winy, jeżeli naruszenia nie można było uniknąć mimo dołożenia staranności wymaganej od osoby odpowiedzialnej za wykonanie obowiązku, którego niewykonanie lub nienależyte wykonanie stanowi czyn naruszający dyscyplinę finansów publicznych (art. 19 ust 2 u.o.n.d.f.p.).

**Zakres przedmiotowy** odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych określono w art. 5 -18c u.o.n.d.f.p. Obejmuje on zachowania enumeratywnie tam wyliczone, które można określić ogólnie jako działanie lub zaniechanie szkodliwe dla finansów publicznych, niezgodne z przepisami prawa regulującymi gospodarowanie mieniem i środkami publicznymi<sup>862</sup>.

Postępowanie w sprawie wymierzenia kary za naruszenie dyscypliny finansów publicznych prowadzą: komisje orzekające w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych, orzekające w I instancji (art. 42 ust 1 u.o.n.d.f.p.)<sup>863</sup> oraz Główna Komisja Orzekająca w Sprawach o Naruszenie Dyscypliny Finansów Publicznych, orzekająca w II instancji (art. 42 ust 2 u.o.n.d.f.p.). Ich kadencja trwa 4 lata (art. 42 ust 3 u.o.n.d.f.p.). Ponadto w postępowaniu uczestniczą i prowadzą postępowanie wyjaśniające rzecznik dyscypliny finansów publicznych – pełniący funkcję oskarżyciela (art. 57 ust 1 u.o.n.d.f.p.) oraz Główny Rzecznik Dyscypliny Finansów Publicznych pełniący funkcję oskarżyciela w II instancji (art. 58 ust 1 u.o.n.d.f.p.)<sup>864</sup>. Postępowanie wszczyna rzecznik dyscypliny finansów publicznych na podstawie zawiadomienia o ujawnionych okolicznościach, wskazujących na naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 72 ust 2 u.o.n.d.f.p. w zw. z art. 93 u.o.n.d.f.p.). Na prawomocne orzeczenia i postanowienia Głównej Komisji Orzekającej kończące postępowanie przysługuje **skarga do sądu administracyjnego**. Wniesienie skargi wstrzymuje wykonanie prawomocnego orzeczenia w sprawie o naruszenie dyscypliny finansów publicznych (art. 169 ust 1 u.o.n.d.f.p.).

Karami za naruszenie dyscypliny finansów publicznych są: upomnienie, nagana, kara pieniężna, zakaz pełnienia funkcji związanych z dysponowaniem środkami publicznymi. Ustawa określa zamknięty katalog kar co oznacza, iż tylko te mogą zostać wymierzone w postępowaniu w sprawie naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 31 u.o.n.d.f.p.).

Odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych nie jest tożsama z odpowiedzialnością dyscyplinarną, ani też nie ma charakteru odpowiedzialności majątkowej. Postępowanie o odpowiedzialności za naruszenie dyscypliny finansów publicznych toczy się w trybie administracyjnym, tyle że w oparciu o przepisy ustawy szczególnej, a nie w oparciu o przepisy ogólne k.p.a.<sup>865</sup>

<sup>862</sup> W. Bożek, P. Zdyb, Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników..., s. 75.

<sup>863</sup> Komisjami orzekającymi są: 1) wspólna komisja orzekająca; 2) międzyresortowe komisje orzekające przy: a) ministrze właściwym do spraw finansów publicznych, b) ministrze właściwym do spraw administracji publicznej, c) Ministrze Sprawiedliwości; 3) komisja orzekająca przy Szeffie Kancelarii Prezesa Rady Ministrów; 4) regionalne komisje orzekające przy regionalnych izbach obrachunkowych (art. 46 u.o.n.d.f.p.). Ich właściwość określają przepisy art. 47-51 u.o.n.d.f.p., a ich właściwość ustala się według stanu na dzień popełnienia naruszenia dyscypliny finansów publicznych (art. 51a u.o.n.d.f.p.).

<sup>864</sup> Zob. też Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 5 lipca 2005 r. w sprawie działania organów orzekających w sprawach o naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz organów właściwych do wypełniania funkcji oskarżyciela (Dz. U. 2005 nr 136 poz. 1143).

<sup>865</sup> W. Bożek, P. Zdyb, Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników..., s. 76 i 79 oraz cytowana tam literatura i orzeczenia.

## 2.4. Odpowiedzialność porządkowa na podstawie kodeksu pracy

**Niemianowani urzędnicy państwowi i niemianowani pracownicy samorządowi ponoszą odpowiedzialność porządkową na podstawie przepisów Kodeksu pracy.** Zgodnie z art. 108 k.p. w przypadku nieprzestrzegania przez pracownika ustalonej organizacji i porządku w procesie pracy, przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy, przepisów przeciwpożarowych, a także przyjętego sposobu potwierdzania przybycia i obecności w pracy oraz usprawiedliwiania nieobecności w pracy - pracodawca uprawniony jest do zastosowania kary upomnienia lub kary nagany (art. 108 ust. 1 k.p.). Ponadto za nieprzestrzeganie przez pracownika przepisów bezpieczeństwa i higieny pracy lub przepisów przeciwpożarowych, opuszczenie pracy bez usprawiedliwienia, stawienie się do pracy w stanie nietrzeźwości lub spożywanie alkoholu w czasie pracy - pracodawca może również stosować **karę pieniężną** (art. 108 ust. 2 k.p.). Kara pieniężna za jedno przekroczenie, jak i za każdy dzień nieusprawiedliwionej nieobecności, nie może być wyższa od jednodniowego wynagrodzenia pracownika, a łącznie kary pieniężne nie mogą przewyższać dziesiątej części wynagrodzenia przypadającego pracownikowi do wypłaty (art. 108 ust. 3 k.p.).

Kara nie może być zastosowana po upływie 2 tygodni od powzięcia wiadomości o naruszeniu obowiązku pracowniczego i po upływie 3 miesięcy od dopuszczenia się tego naruszenia (art. 109 ust. 1 k.p.), a ponadto może być zastosowana dopiero po uprzednim wysłuchaniu pracownika (art. 109 ust. 2 k.p.). Oprócz tego przy zastosowaniu kary pracodawca powinien wziąć pod uwagę w szczególności rodzaj naruszenia obowiązków pracowniczych, stopień winy pracownika i jego dotychczasowy stosunek do pracy (art. 111 k.p.).

Pracownik może w ciągu 7 dni od dnia zawiadomienia go o ukaraniu wnieść sprzeciw jeżeli zastosowanie kary nastąpiło z naruszeniem przepisów prawa. O uwzględnieniu lub odrzuceniu sprzeciwu decyduje pracodawca po rozpatrzeniu stanowiska reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej. Nieodrzućenie sprzeciwu w ciągu 14 dni od dnia jego wniesienia jest równoznaczne z uwzględnieniem sprzeciwu (art. 112 ust. 1 k.p.). W ciągu 14 dni od dnia zawiadomienia o odrzuceniu tego sprzeciwu wystąpić do sądu pracy o uchylenie zastosowanej wobec niego kary (art. 112 ust. 2 k.p.). Karę uważa się za niebyłą, a odpis zawiadomienia o ukaraniu usuwa z akt osobowych pracownika po roku nienagannej pracy, aczkolwiek pracodawca może, z własnej inicjatywy lub na wniosek reprezentującej pracownika zakładowej organizacji związkowej, uznać karę za niebyłą przed upływem tego terminu (art. 113 ust. 1 k.p.).

Zgodnie z przepisami kodeksu pracy pracownicy - w tym urzędnicy - ponoszą także **odpowiedzialność materialną** (określaną również jako majątkową) wobec pracodawcy (art. 114 k.p.-127 k.p.). Odpowiedzialność ta ma miejsce gdy pracownik **wskutek niewykonania lub nienależytego wykonania obowiązków pracowniczych ze swej winy wyrządził pracodawcy szkodę** (art. 114 ust.1 k.p.), bądź gdy **pracownik przy wykonywaniu przez niego obowiązków pracowniczych wyrządził szkodę osobie trzeciej** (art. 120 ust. 1 k.p.), tj. współpracownikowi lub obywatelowi. Oczywiście tak w pierwszym, jak i w drugim przypadku musi wystąpić związek przyczynowo-skutkowy pomiędzy zachowaniem pracownika, a wyrządzona szkodą. W tej sytuacji, gdy pracownik wyrządzi szkodę osobie trzeciej to pracodawca odpowiedzialny jest za jej naprawienie wobec osoby trzeciej, ale pracownik od-



powiada na zasadzie regresu, który wobec niego ma pracodawca (art. 120 ust. 2 k.p.). Przez szkodę należy rozumieć uszczerbek w dobrach pracodawcy lub osoby trzeciej stanowiący różnicę pomiędzy stanem dóbr jaki istniał lub mógł powstać, a stanem, który wystąpił wskutek zdarzenia wywołanego przez pracownika. Zatem na pojęcie szkody składają się poniesiona strata (*damnum emergens*) oraz utracone korzyści (*lucrum cessans*). Należy jednak podkreślić, iż urzędnik będzie ponosił odpowiedzialność materialną w pełnej wysokości (tj. za rzeczywistą stratę i utracone korzyści), gdy umyślnie wyrządził szkodę pracodawcy (art. 122 k.p.), zaś w razie jej nieumyślnego wyrządzenia odpowiedzialności będzie ograniczona wyłącznie do rzeczywistej straty. Przy tym art. 115 k.p. ogranicza odpowiedzialność pracownika do normalnych następstw działania lub zaniechania, z którego wynikała szkoda, a dodatkowo art. 116 k.p. nakłada na pracodawcę ciężar udowodnienia okoliczności uzasadniających odpowiedzialność pracownika oraz wysokość powstałej szkody.

W razie wyrządzenia szkody przez kilku pracowników każdy z nich ponosi odpowiedzialność za część szkody stosownie do przyczynienia się do niej i stopnia winy. W przypadku gdy nie jest możliwe ustalenie stopnia winy i przyczynienia się poszczególnych pracowników do powstania szkody, odpowiadają oni w częściach równych (art. 118 k.p.). Odszkodowanie ustala się w wysokości wyrządzonej szkody, jednak nie może ono przewyższać kwoty trzymiesięcznego wynagrodzenia przysługującego pracownikowi w dniu wyrządzenia szkody (art. 119 k.p.). Podkreślenia wymaga, iż odszkodowanie może zostać ograniczone na podstawie ugody zawartej pomiędzy pracodawcą a pracownikiem (art. 121 k.p.).

Pracownik zgodnie z postanowieniami art. 124 k.p.-127 k.p. ponosi także odpowiedzialność za **mienie powierzone pracownikowi**.

## 2.5. Odpowiedzialność dyscyplinarna

Odpowiedzialność dyscyplinarna bardzo często utożsamiana jest z odpowiedzialnością porządkową. Zdaniem I. Grochowskiej „Istotą odpowiedzialności dyscyplinarnej i porządkowej jest ponoszenie przez pracownika wobec pracodawcy konsekwencji osobistych lub materialnych, w sytuacji naruszenia przepisów związanych z zatrudnieniem, w tym zwłaszcza obowiązków pracowniczych”<sup>866</sup> Zaś w ocenie A. Wiktorowicz „Odpowiedzialność porządkowa ma na celu spełnienie funkcji prewencyjnych i wychowawczych, odpowiedzialność dyscyplinarna kojarzona jest z funkcją represyjną. Ogólne przesłanki odpowiedzialności porządkowej zawarte są w kodeksie pracy.”<sup>867</sup> Szczegółową analizę odpowiedzialności dyscyplinarnej przeprowadził R. Giętkowski, który na podstawie regulujących ją norm prawnych wskazał jej cechy charakterystyczne tj.:

1) ma ona charakter ustawowy, co oznacza iż w zdecydowanej większości przypadków to akty rangi ustawy określają jej podstawowe wyznaczniki takie jak zakres podmiotowy, zakres przedmiotowy, organy orzekające, środki tej odpowiedzialności i ich rodzaje;

2) odpowiedzialność dyscyplinarna mogą ponosić wyłącznie osoby fizyczne (poza nielicznymi wyjątkami);

**866.** I. Grochowska, Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa (w.): J. Borkowska (red.) Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna, Warszawa 2012, s. 60.

**867.** A. Wiktorowicz, Urzędnicy administracji publicznej..., s. 439.

- 3) odpowiedzialność dyscyplinarna nie ma charakteru powszechnego, co oznacza, że jej zakres podmiotowy jest ograniczony tylko do pewnej kategorii osób;
- 4) odpowiedzialności dyscyplinarnej podlegają zawsze podmioty powiązane z określoną organizacją publiczną, będące w ścisłym lub szerokim znaczeniu jej członkami;
- 5) przepisy dotyczące odpowiedzialności dyscyplinarnej w zasadzie zawarte są zawsze w ustawach regulujących ustrój lub funkcjonowanie danej organizacji (dla odpowiedzialności dyscyplinarnej pracowników administracji charakterystyczne jest to, że ponoszą ją nie wszyscy pracownicy danej instytucji, a tylko ci zatrudnieni na podstawie mianowania);
- 6) odpowiedzialność dyscyplinarna ponosi się za czyny związane z funkcjonowaniem właściwej organizacji publicznej (czynami takimi są m.in.: naruszenie obowiązków zawodowych/służbowych/pracowniczych, naruszenie dyscypliny służbowej, naruszenie zasad etyki zawodowej, uchybienie godności zawodu/służby/stanowiska czy naruszenie dobrego imienia służby);
- 7) w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie obowiązuje zasada ścisłej ustawowej oznaczoności czynów zakazanych przez prawo (*nullum delictum sine lege*), co oznacza że czyny stanowiące przesłanki tej odpowiedzialności nie są określane w sposób jednoznaczny i dokładny;
- 8) odpowiedzialność dyscyplinarną ponosi się w mniejszym lub większym zakresie za czyny jeszcze obojętne z punktu widzenia prawa karnego, a tym samym zakres przedmiotowy tej odpowiedzialności jest szerszy niż odpowiedni zakres odpowiedzialności karnej (przy tym oba rodzaje odpowiedzialności są niezależne od siebie, a wystąpienie jednej nie oznacza wyłączenia drugiej);
- 9) odpowiedzialnością dyscyplinarną skutkują wyłącznie czyny popełnione w okresie przynależności konkretnej osoby do określonej organizacji publicznej z którą ta odpowiedzialność się łączy;
- 10) kary określone w obszarze odpowiedzialności dyscyplinarnej nie są przypisane do określonych przewinień, zupełnie inaczej niż w przepisach karnych;
- 11) kary dyscyplinarne wyróżniają się tym, że bezpośrednio wywołują skutki w zasadzie tylko w sferze stosunku między daną osobą a organizacją publiczną, do której ona przynależy, aczkolwiek występują w tym zakresie pewne wyjątki;
- 12) organami powołanymi do realizacji odpowiedzialności dyscyplinarnej są przeznaczone w zasadzie wyłącznie do tego zadania sądy (komisje) dyscyplinarne w skład których wchodzi przedstawiciele danej organizacji lub przełożeni, organy te korzystają z przywileju niezawisłości w zakresie orzecznictwa;
- 13) postępowanie dyscyplinarne unormowane w ustawach i wydanych na ich podstawie rozporządzeniach wskazuje pod wieloma względami podobieństwo do postępowania karnego;
- 14) orzeczenia dyscyplinarne poddane są kontroli sądowej (zarówno sądów powszechnych jak i administracyjnych), a zatem występuje sądowa kontrola rozstrzygnięć o odpowiedzialności dyscyplinarnej.<sup>868</sup>

Ponadto zdaniem przywołanego autora „(...) spośród wymie-

**868.** R. Giętkowski, Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim, Gdańsk 2013, s. 31-41.

nionych cech odpowiedzialności dyscyplinarnej za podstawową i najbardziej dla niej specyficzną należy uznać tę, że podlegają jej członkowie określonych organizacji publicznych, i to z racji tego członkostwa”<sup>869</sup>

Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników samorządowych związana była z naruszeniem obowiązków pracowniczych, aczkolwiek wraz z eliminacją mianowania jako podstawy nawiązania stosunku pracy, odpowiedzialność ta w stosunku do pracowników samorządowych (w tym urzędników) przestała istnieć po 2011 r.<sup>870</sup> Ustawa o pracownikach samorządowych z 2008 r. nie zawiera postanowień co do odpowiedzialności dyscyplinarnej, a w zakresie odpowiedzialności pracowników samorządowych odsyła do przepisów k.p., czyli odpowiedzialności porządkowej. Wprawdzie ustawa o pracownikach samorządowych z 1990 r.<sup>871</sup> ujmowała zagadnienia odpowiedzialności dyscyplinarnej dość ogólnie, aczkolwiek w swych przepisach zawierała odesłanie do ustawy o pracownikach urzędów państwowych. Rozwiązanie to negatywnie ocenia B. Jaworska-Dębska, która wskazuje, iż „Należy więc krytycznie ocenić aktualny stan prawny, w którym urzędnicy samorządowi są wyłączeni z odpowiedzialności dyscyplinarnej.(...) Aktualny stan prawny może być więc postrzegany jako prawne ustanowienie słabszych gwarancji należytego wykonywania zadań publicznych przez samorząd terytorialny niż przez służbę cywilną.”<sup>872</sup>

Wobec powyższego obecnie można mówić wyłącznie o odpowiedzialności dyscyplinarnej urzędników państwowych i członków korpusu służby cywilnej oraz innych pracowników poszczególnych grup „sfery publicznej” (np. policjanci, strażacy, funkcjonariusze CBA, funkcjonariusze Służby Więziennej i in.).<sup>873</sup> Zarówno przepisy ustawy o pracownikach urzędów państwowych, jak i ustawy o służbie cywilnej zawierają stosowne rozdziały poświęcone odpowiedzialności dyscyplinarnej, odpo-

wiednio Rozdział 5 Odpowiedzialność porządkowa i dyscyplinarna urzędnika państwowego (art. 34 - art. 37(1) u.p.u.p.) czy Rozdział 9 Odpowiedzialność dyscyplinarna członka korpusu służby cywilnej (art.113 - art.131 u.o.s.c.).

**Urzędnik państwowy mianowany** zgodnie z art. 34 ust. 1 u.p.u.p. ponosi odpowiedzialność porządkową lub dyscyplinarną **za naruszenie obowiązków pracownika**. Zauważyć trzeba, że przepisy u.p.u.p. ograniczają odpowiedzialność dyscyplinarną wyłącznie **do urzędników mianowanych**. Karę porządkową za przewinienie mniejszej wagi stanowi **upomnienie** (art. 34 ust. 1 u.p.u.p.), którego udziela kierow-

869. Ibidem, s. 42.

870. Tak M. Zdyb, *Odpowiedzialność pracowników samorządowych...*, s. 464. Podobnie M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 240. Autorzy wskazują, iż „Eliminacja mianowania pociągnęła za sobą likwidację postępowania dyscyplinarnego”. W obliczu braku odrębnych uregulowań z zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej wobec pracowników samorządowych- regulacje w przedmiocie odpowiedzialności porządkowej uznawane są w doktrynie jako niedostateczne. Zdaniem B. Jaworskiej-Dębskiej „Gdy zaś chodzi o przydatność odpowiedzialności porządkowej dla pracowników samorządowych, to jest ona ograniczona. Jak się słusznie w doktrynie wskazuje «Odpowiedzialność porządkowa wynikająca z kodeksu pracy jest nieadekwatna do charakteru obowiązków pracowników samorządowych», ponieważ jest niewystarczająca. Tym bardziej nie może ona wypełniać luki powstałej w wyniku rezygnacji z odpowiedzialności dyscyplinarnej.” (B. Jaworska-Dębska, *Z problematyki odpowiedzialności...*, s. 264.).

871. Ustawa z dnia 22 marca 1990 r. o pracownikach samorządowych (Tekst jedn. Dz.U. z 2001 r. Nr 142, poz. 1593 ze zm.).

872. B. Jaworska-Dębska, *Z problematyki odpowiedzialności ...*, s. 264.

873. Szerzej na temat tych grup zob. A. Bielska-Brodziak, G. Krawiec, Z. Tobor (w.): A. Bielska –Brodziak (red. nauk.) *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa*. Komentarz, Warszawa 2011, s. 93-94 oraz R. Giętkowski, *Odpowiedzialność dyscyplinarna ...*, s. 24-30.

nik urzędu. Zaś urzędnik państwowy może, w ciągu trzech dni od zawiadomienia go o ukaraniu, odwołać się do kierownika jednostki nadrzędnej. Odwołanie nie przysługuje, jeżeli karę wymierzył minister (art. 35 u.p.u.p.). W **sprawach dyscyplinarnych** orzekają komisje dyscyplinarne I oraz II instancji powoływane przez kierowników urzędów, przy których działają (art. 36 ust. 1 u.p.u.p.), orzekające w składach trzyosobowych (art. 36 ust. 3 u.p.u.p.). Oprócz tego na okres kadencji komisji dyscyplinarnej kierownik urzędu powołuje **rzecznika dyscyplinarnego** spośród podległych mu urzędników państwowych mianowanych (art. 36 (1) ust. 1 u.p.u.p.). W postępowaniu przed komisjami dyscyplinarnymi I oraz II instancji w sprawach nieuregulowanych przepisach u.p.u.p. stosuje się odpowiednio przepisy kodeksu postępowania karnego<sup>874</sup> (art. 37 (1) u.p.u.p.). **Karami dyscyplinarnymi** są: 1) nagana, 2) nagana z ostrzeżeniem, 3) nagana z pozbawieniem możliwości awansowania przez okres do dwóch lat do wyższej grupy wynagrodzenia lub na wyższe stanowisko, 4) przeniesienie na niższe stanowisko, 5) wydalenie z pracy w urzędzie (art. 34 ust. 3 u.p.u.p.).

Postępowanie dyscyplinarne wszczyna komisja dyscyplinarna I instancji z dniem zgłoszenia wniosku rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania (art. 36 (3) ust. 1 u.p.u.p.). Urzędnik ma prawo wnieść odwołanie od orzeczenia komisji I instancji. Odwołanie wnosi się do komisji dyscyplinarnej II instancji za pośrednictwem komisji dyscyplinarnej I instancji, która wydała zaskarżone orzeczenie, w terminie 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia wraz z uzasadnieniem (art. 36 (5) ust. 2 u.p.u.p.). W postępowaniu przed komisją dyscyplinarną II instancji stosuje się odpowiednio przepisy o postępowaniu przed komisją dyscyplinarną I instancji (art. 36 (7) ust. 1 u.p.u.p.), a od orzeczeń komisji dyscyplinarnej II instancji stronom służy odwołanie do właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego **sądu apelacyjnego - sądu pracy i ubezpieczeń społecznych**. Do rozpoznania odwołania stosuje się przepisy Kodeksu postępowania cywilnego o apelacji. Od orzeczenia sądu apelacyjnego kasacja nie przysługuje (art. 36 (7) ust. 2 u.p.u.p.). Odpis prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej dołącza się do akt osobowych urzędnika państwowego mianowanego (art. 36 (8) ust. 1 u.p.u.p.), a prawomocne orzeczenie o ukaraniu podlega niezwłocznemu wykonaniu (art. 36 (8) ust. 2 u.p.u.p.).

Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie miesiąca od dnia uzyskania wiadomości o popełnieniu czynu uzasadniającego odpowiedzialność dyscyplinarną ani po upływie roku od dnia popełnienia takiego czynu, a ponadto jeżeli czyn zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie dyscyplinarne nie następuje wcześniej niż przedawnienie karne (art. 37 ust. 1 u.p.u.p.).

Uszczegółowieniem przepisów ustawy w zakresie postępowania dyscyplinarnego jest Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 5 grudnia 2001 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i dyscyplinarnego wobec urzędników państwowych oraz w sprawie komisji dyscyplinarnych i rzeczników dyscyplinarnych.<sup>875</sup>

**Członek korpusu służby cywilnej** odpowiada **dyscyplinarnie** za **naruszenie obowiązków członka korpusu służby cywilnej** (art. 113 ust. 1 u.o.s.c.). Za **mniejszej wagi naruszenie** obowiązków członka korpusu służby cywilnej **dyrektor generalny urzędu** może ukarać członka korpusu służby cywilnej **upomnieniem na piśmie** (art. 115 ust. 1 u.o.s.c.), a członek korpusu służby cywilnej może w ciągu siedmiu dni od wymierzenia mu kary upo-

<sup>874</sup> Dz. U. z 1997 r. Nr 89, poz. 555 ze zm.

<sup>875</sup> Dz. U. z 2001 r. nr 145 poz. 1628.

mnienia wnieść sprzeciw do dyrektora generalnego urzędu (art. 115 ust. 2 u.o.s.c.), co nakazuje dyrektorowi generalnemu urzędu niezwłocznie przekazuje sprawy rzecznikowi dyscyplinarnemu w celu wszczęcia postępowania wyjaśniającego. W sprawach dyscyplinarnych orzekają komisje dyscyplinarne I oraz II instancji, czyli odpowiednio tzw. komisja dyscyplinarna czy tzw. Wyższa Komisja Dyscyplinarna (art. 116 ust. 1 u.o.s.c.). Sprawy dyscyplinarne osób zajmujących stanowiska dyrektorów generalnych urzędu rozpoznaje w I i II instancji Wyższa Komisja Dyscyplinarna (art. 116 ust. 2 u.o.s.c.). Komisje dyscyplinarne orzekają w składach trzyosobowych lub pięcioosobowych zgodnie z regulacjami zawartymi w art. 123 u.o.s.c. **Karami dyscyplinarnymi** stosowanymi wobec **urzędników służby cywilnej i pracowników służby cywilnej** są: 1) upomnienie, 2) nagana, 3) pozbawienie możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy, 4) obniżenie wynagrodzenia zasadniczego, nie więcej niż o 25 % - przez okres nie dłuższy niż sześć miesięcy, 5) obniżenie stopnia służbowego służby cywilnej, 6) wydalenie ze służby cywilnej (art. 114 ust. 1 i 2 u.o.s.c.). Przy tym wobec **pracowników służby cywilnej** nie stosuje się kary pozbawienia możliwości awansowania przez okres dwóch lat na wyższy stopień służbowy.

Komisja dyscyplinarna wszczyna postępowanie dyscyplinarne z dniem zgłoszenia wniosku rzecznika dyscyplinarnego o wszczęcie postępowania (art. 126. ust 1 u.o.s.c.). Komisja dyscyplinarna wydaje orzeczenie po przeprowadzeniu rozprawy (art. 126 ust. 3 u.o.s.c.), a orzeczenie wraz z uzasadnieniem doręcza się stronom w terminie siedmiu dni od dnia ogłoszenia orzeczenia (art. 126 ust. 6 u.o.s.c.). Od orzeczenia komisji dyscyplinarnej strony mogą odwołać się, za pośrednictwem komisji dyscyplinarnej I instancji, do Wyższej Komisji Dyscyplinarnej w ciągu 14 dni od dnia doręczenia orzeczenia. Komisja dyscyplinarna I instancji przekazuje odwołanie wraz z aktami sprawy Wyższej Komisji Dyscyplinarnej w terminie 14 dni od dnia otrzymania odwołania (art. 126 ust. 7 u.o.s.c.). Od orzeczeń Wyższej Komisji Dyscyplinarnej stronom oraz Szefowi Służby Cywilnej przysługuje odwołanie do sądu apelacyjnego - **sądu pracy i ubezpieczeń społecznych właściwego ze względu na miejsce zamieszkania obwinionego**. Odwołanie wnosi się za pośrednictwem Wyższej Komisji Dyscyplinarnej (art. 127 ust. 2 u.o.s.c.). Odpis prawomocnego orzeczenia komisji dyscyplinarnej o ukaraniu dołącza się do akt osobowych członka korpusu służby cywilnej (art. 128 ust. 1 u.o.s.c.), a wraz z chwilą uprawomocnienia się orzeczenia dyrektor generalny urzędu wykonuje kary (art. 128 ust. 21 u.o.s.c.).

Postępowanie dyscyplinarne nie może być wszczęte po upływie trzech miesięcy od dnia powzięcia przez dyrektora generalnego urzędu wiadomości o naruszeniu obowiązków członka korpusu służby cywilnej ani po upływie dwóch lat od popełnienia tego czynu (art. 113 ust. 2 u.o.s.c.), a jeżeli czyn członka korpusu służby cywilnej zawiera znamiona przestępstwa, przedawnienie następuje nie wcześniej niż przedawnienie przewidziane w przepisach Kodeksu karnego (art. 113 ust 4 u.o.s.c.). Karalność przewinienia dyscyplinarnego ustaje, jeżeli od czasu jego popełnienia upłynęły 4 lata (art. 113 ust 5 u.o.s.c.). Przepisy u.o.s.c. w przedmiocie postępowania dyscyplinarnego doprecyzowane zostały w aktach wykonawczych, tj.

**876.** Dz. U. z 2009r., nr 60, poz. 493. Zob. też z dnia 9 kwietnia 2009 r. Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów w sprawie wynagrodzenia członków Wyższej Komisji Dyscyplinarnej Służby Cywilnej, komisji dyscyplinarnych oraz rzeczników dyscyplinarnych i ich zastępców (Dz. U. 2009r., nr 60, poz. 492).

w Rozporządzeniu Prezesa Rady Ministrów z dnia 9 kwietnia 2009 r. w sprawie postępowania wyjaśniającego i postępowania dyscyplinarnego w służbie cywilnej.<sup>876</sup>

Poza wskazanymi wyżej regulacjami należy odnieść się jeszcze do dwóch kwestii wiążących się z działalnością urzędników, a tym samym z odpowiedzialnością za wykonywane zadania. Istotnymi elementami są bowiem **oceny okresowe** oraz **kodeksy etyczne** występujące w administracji.

**Oceny okresowe** są jedną z metod weryfikacji kompetencji pracowników zatrudnionych w organach administracji publicznej. Rzetelnie przeprowadzone oceny umożliwiają weryfikację poziomu rozwoju każdego pracowników, a ponadto są narzędziem pozwalającym na poprawę jakości pracy w urzędzie (tak w relacjach wewnętrznych, jak i zewnętrznych).<sup>877</sup> Oceny te pełnią kilka funkcji wśród których najważniejszą rolę pełni funkcja motywująca, gdyż ocena taka pokazuje dobre strony pracy urzędnika i te obszary, które wymagają jeszcze jego rozwoju. „Pracownik jest oceniany z wywiązywania się z nałożonych na niego obowiązków wynikających z zakresu czynności na zajmowanym stanowisku. Ocenie podlegała m.in.: 1) sumienność, sprawność i bezstronność w wykonywaniu zadań, 2) sumienność i staranność wykonywania poleceń przełożonego, 3) dochowanie tajemnicy ustawowo chronionej, 4) zachowanie uprzejmości i życzliwości w kontaktach z obywatelami, zwierzchnikami, podwładnymi oraz współpracownikami, 5) zachowanie się z godnością w miejscu pracy i poza nim, 6) stałe podnoszenie umiejętności i kwalifikacji zawodowych.”<sup>878</sup> Wydaje się, że wyżej poczynione uwagi wprawdzie w kontekście pracowników samorządowych odnieść można także do urzędników państwowych i członków korpusu służby cywilnej. Ustawy dotyczące wszystkich tych grup przewidują oceny okresowe podobnie jak wydane na ich podstawie akty wykonawcze.<sup>879</sup> Są to odpowiednio art. 27, 28 u.p.s., art. 81-83 u.s.c., art. 20 u.p.u.p.

**Kodeksy etyczne** są to natomiast dodatkowe dokumenty, których celem jest zwiększenie standardu usług świadczonych przez pracowników administracji. Kodeksy te określają standardy zachowań etycznych tak w płaszczyźnie urzędnik–petent (klient administracji), jak i w płaszczyźnie urzędnik–przełożony czy urzędnik–współpracownik. Zdaniem M. Kuleszy i M. Niziołek „Kodeks etyczny jest jednym z podstawowych instrumentów służących harmonizacji postępowania pracowników administracji publicznej z powszechnie uznawanymi wartościami i standardami etycznymi”<sup>880</sup> zaś „Z analizy postanowień kodeksów można wywnioskować, że uniwersalnymi wartościami służby publicznej, powszechnie przyjmowanymi w analizowanych kodeksach są: bezstronność, prawość, praworządność, rzetelność, lojalność, przejrzystość, skuteczność, równość, odpowiedzialność, sprawiedliwość, neutralność polityczna.”<sup>881</sup> Według T. Kowalskiego zdaniem którego „Kodeksy etyczne mają niezwykle ważne

**877.** W ocenie J. Łukasiewicza jakość staje się pożądaną wartością w wielu dziedzinach nie tylko w technologii, medycynie, lecz także w zarządzaniu i wykonywaniu władzy publicznej.- zob. J. Łukasiewicz, *Natura jakości administracji publicznej* (w:) *Jakość w administracji publicznej* (Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cedziona k. Kielc 24-26 września 2004), Rzeszów 2004, s. 248.

**878.** M. Kasprzak, *Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia. Wzory dokumentów*, Warszawa 2010, s. 70.

**879.** Rozporządzenie Prezesa Rady Ministrów z dnia 8 maja 2009 r. w sprawie warunków i sposobu przeprowadzania ocen okresowych członków korpusu służby cywilnej (Dz. U. z 2009r., nr 74, poz. 633), Rozporządzenie Rady Ministrów z dnia 8 listopada 1982 r. w sprawie aplikacji administracyjnej oraz ocen kwalifikacyjnych urzędników państwowych (Dz. U. z 1982r., nr 39, poz. 258).

**880.** M. Kulesza, M. Niziołek, *Etyka służby publicznej...*, s. 134.

**881.** Ibidem, s. 135.

znaczenie w usprawnianiu działalności administracji i zwiększaniu zaufania wśród społeczeństwa, poprzez wzmocnienie postaw etycznych pracowników administracji, zwiększenie przejrzystości działania władz publicznych oraz podniesienie jakości pracy urzędu. Pozwala ją na eliminowanie zachowań nieetycznych, często wynikających z braku odpowiedniej wiedzy<sup>882</sup>, z nieuświadomienia sobie skutków swego postępowania przez urzędników. Należy pamiętać, że kodeksy są tylko jednym z narzędzi podnoszenia poziomu etycznego, ich pozytywny efekt zostaje wzmocniony przez szkolenia, przywództwo etyczne, system selekcji i rekrutacji.<sup>883</sup> Również B. Jastrzębski dostrzega istotę kodeksów etycznych czy szerzej etyki w działaniach administracji. W jego ocenie „niewystarczające jest skupienie na zagadnieniach właściwego doboru kadr, kształcenia wynagradzania oraz kontrolowania. (...) Postulat do dobrej administracji bez zasad etyczno-moralnych nie przyniesie oczekiwanych rezultatów”<sup>884</sup>.

Praktyka dnia codziennego pokazuje, że pracownicy administracji, tak jak każda grupa zawodowa, stanowią odzwierciedlenie społeczeństwa z którego pochodzą, a co więcej jak zaznacza B. Kudrycka „poziom etyczny kadr administracji publicznej jest ściśle związany z prawną i moralną kulturą całego społeczeństwa.”<sup>885</sup> Urzędnicy czy szerzej pracownicy administracji publicznej nie są wolni od wad, co oczywiście nie wyłącza w żaden sposób ich odpowiedzialności.<sup>886</sup> Petenci bardzo często widzą urzędnika jako osobę niekompetentną, złośliwą, celowo wydłużającą postępowanie. Owszem nie można wykluczyć takich sytuacji, gdy urzędnik zachowuje się w sposób niewłaściwy czy nawet w sposób niezgodny z prawem.

Zła jakość obsługi nie znajduje żadnego uzasadnienia czy wytłumaczenia. Dla ścisłości należy jednak nadmienić, iż pod tym pojęciem rozumieć trzeba niewłaściwe zachowanie urzędnika polegające na braku szacunku czy kultury wobec klienta. Niewłaściwa postawa urzędnika występuje także, gdy urzędnik nie wypełnia wobec klienta obowiązków, wynikających

z charakteru jego pracy. Przyjmuje się, że „Do podstawowych właściwości i oczekiwań odnoszonych do urzędników dzisiejszej administracji należą w szczególności: kompetentność, sprawność w działaniu, rzetelność, obiektywizm (w tym apolityczność), uczciwość, a także przyjazność wobec interesanta i uprzejmość przy załatwianiu spraw”<sup>887</sup>

Tym samym „Przestrzeganie prawa, obowiązków, utożsamianie się z normami są ważnymi gwarantami harmonii życia w instytucji administracji publicznej. Podstawą wizerunku etycznego urzędnika jest naturalna przyzwoitość, która wiąże się z bezstron-

**882.** Wydaje się także iż potrzeba etyki została dostrzeżona poprzez wprowadzenie instytucji kontroli zarządczej, gdzie wśród standardów tej kontroli Minister Finansów odwołuje się do potrzeby przestrzegania wartości etycznych. Zob. Komunikat Nr 23 Ministra Finansów z dnia 16 grudnia 2009r. w sprawie standardów kontroli zarządczej dla sektora finansów publicznych (Dz. Urz. MF Nr 15, poz. 84).

**883.** T. Kowalski, Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji, Studia Lubuskie 2005, nr 1 s. 107.

**884.** B. Jastrzębski, Etyka jako kryterium dobrej administracji (w:) E. Ura (red.) Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar, Rzeszów 2004, s. 225.

**885.** B. Kudrycka, Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym (w:) E. Ura (red.) Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej, Rzeszów 2002, s. 478.

**886.** Więcej na temat problemów urzędników zob. A. Gronkiewicz (w:) A. Wudarski (red.) Księga Jubileuszowa dedykowana Romualdowi Derbisowi. W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne, Frankfurt nad Odrą-Częstochowa-Osnabrück 2014, s. 603-606.

**887.** J. Jagielski, Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej (w:) J. Łukaszewicz (red. nauk.) Biurokracja (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Źródł 2-4 czerwca 2006), Rzeszów 2006, s. 211.

nością, uczciwością, odwagą, odpowiedzialnością w zachowaniu zasad oraz eliminacją przemocy (umysłowej, fizycznej lub też ekonomicznej).<sup>888</sup> Urzędnicy powinni pamiętać, iż zgodnie z założeniem i etymologią słowa „administracja” – powinni służyć obywatelom swoją dobrą pracą.

**888.** M. Gabryel, *Sprawną obsługą klienta w urzędzie...*, s. 53.



# Bibliografia:

- Adamiak B., Statut gminy, Samorząd Terytorialny 1993, Nr 7-8
- Adamiak B., Borkowski J., Polskie postępowanie administracyjne, Warszawa 1996
- Adamiak B., Borkowski J., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz., Warszawa 2000
- Adamiak B., Borkowski J., Postępowanie administracyjne i sądownictwo administracyjne, Warszawa 2008
- Armstrong M., Zarządzanie zasobami ludzkimi, Kraków 2005
- Artymionek P., Dostęp do akt administracyjnych w postępowaniu administracyjnym w świetle orzecznictwa sądów administracyjnych, Przegląd Naukowy Disputatio, Tom XVI, Gdańsk 2013
- Bacziło I.L., Organizacja truda służaszczych, w: Służaszczyj sowieckiego gosudarstwiennogo aparata, Moskwa 1970
- Bagińska E., Parchomiuk J., System Prawa Administracyjnego, T 12, Odpowiedzialność odszkodowawcza administracji, Warszawa 2010,
- Banduch R., Rodzaje dokumentacji współczesnej (w:) red. E.Borodij, Kancelaria i archiwum zakładowe, Warszawa 2009
- Barankiewicz T., hasło Urzędnika odpowiedzialność dyscyplinarna i społeczna (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010
- Barczewska – Dziobek A., Bosak M., Kłosowska – Lasek K., Biurotechnika w administracji publicznej, Rzeszów 2012
- Bąkowski T., Brzeski M., O wybranych problemach jakości stanowienia administracyjnego prawa materialnego w krajowym porządku prawnym (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego, Tom I, Warszawa 2012
- Bielska-Brodziak A., Krawiec G., Tobor Z. (w:) A. Bielska –Brodziak (red. nauk.) Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenie prawa. Komentarz, Warszawa 2011
- Blicharz J., Udział polskich organizacji pozarządowych w wykonywaniu zadań administracji publicznej, Wrocław 2005
- Błaś A., Państwo prawa w praktyce organów administracji publicznej (w:) J. Łukasiewicz (red.) Nauka administracji wobec wyzwań współczesnego państwa prawa (Międzynarodowa Konferencja Naukowa, Cisna 2-4 czerwca 2002), Rzeszów 2002
- Błachucki M., Dostęp do akt sprawy administracyjnej na podstawie kodeksu postępowania administracyjnego, a dostęp do informacji publicznej znajdującej się w aktach sprawy administracyjnej (w:) E. Pierzchała, A. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i Europie – wybrane zagadnienia prawne, Opole 2010
- Błachucki M., Stanowienie aktów tzw. prawa miękkiego przez organy administracji publicznej na przykładzie prawa antymonopolowego (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012
- Błachucki M., Ustawa o odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych za rażące naruszenia prawa, jako przykład inflacji prawa administracyjnego (w:) P. J. Suwaj (red.) Inflacja prawa administracyjnego, Warszawa 2012

Błaszczńska A., Dostęp do informacji publicznej a ochrona danych osobowych, *Przegląd Prawa Publicznego* 2011, Nr 12

Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2000

Boć J. (red.) *Prawo administracyjne*, Wrocław 2007

Bodył-Szymala P., Informacja niejawna a tajemnica bankowa, *Rzeczposp. PCD* 2010/11/25

Bogucki D., Jaka będzie przyszłość elektronicznej administracji ? cz. III – nowe idee, *Czas informacji* 2011, Nr 3

Bojanowski E., Odpowiedzialność administracyjna (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009,

Bojanowski E., Pracownik administracji publicznej (w:) E. Bojanowski, K. Żukowski (red.) *Leksykon prawa administracyjnego. 100 podstawowych pojęć*, Warszawa 2009

Bojanowski E., Kaszubowski K., Urzędowe akty wykładni prawa powszechnego a formy działania administracji publicznej (wybrane problemy) (w:) J. Boć, A. Chajbowicz, *Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego*, Wrocław 2009

Borkowski J., *Decyzja administracyjna*, Łódź – Zielona Góra 1988

Borkowski J., Postępowanie administracyjne uproszczone a działania wewnętrzne administracji (w:) M. Wierzbowski, J. Jagielski, A. Wiktorowska, E. Stefańska (red.) *Współczesne zagadnienia prawa i procedury administracyjnej. Księga jubileuszowa dedykowana Prof. zw. dr hab. Jackowi M. Langowi*, Warszawa 2009

Borkowski J., Jendrośka J., Orzechowski R., Zieliński A., *Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz.*, Warszawa 1985r.

Borowicz J., Przetwarzanie informacji niejawnych w stosunkach pracy, *Praca i Zabezpieczenie Społeczne* 2011, Nr 7

Bożek W., Zdyb P., Odpowiedzialność dyscyplinarna pracowników urzędów państwowych a odpowiedzialność za naruszenie dyscypliny finansów publicznych oraz kary związane z ich ponoszeniem, *Prawo Budżetowe Państwa i Samorządu* 2013, Nr 2

Bożek M., Stankowska I., Zalewski S., *Ochrona informacji niejawnych*, Warszawa 2002

Bukowski Z., Jędrzejewski T., Racza P., *Ustrój samorządu terytorialnego*, Toruń 2011

Chorąży K., Kmiecik Z.R., Wydawanie zaświadczeń - kwestie nierozstrzygnięte w literaturze, *Samorząd Terytorialny* 2000, Nr 6

Chróścielewski W., Tarno J.P., *Postępowanie administracyjne i postępowanie przed sądami administracyjnymi*, Warszawa 2011

Cieślak M., *Dowody w postępowaniu sądowym, arbitrażowym i administracyjnym*, Warszawa 1968

Cieślak S., *Praktyka organizowania administracji publicznej*, Warszawa 2004

Croizer M., *Biurokracja. Anatomia zjawiska*, Warszawa 1967

Czajkowska A., Pachniewska E., *Prawo o aktach stanu cywilnego. Komentarz. Orzecznictwo. Wzory dokumentów i pism*, Warszawa 2009

Czubik P., *Konwencja haska o zniesieniu wymogu uwierzytelniania zagranicznych dokumentów publicznych*, Bydgoszcz- Kraków 2005

Czuryk M., Stanowienie aktów prawa miejscowego przez organy samorządu terytorialnego szczebla lokalnego i regionalnego (w:) M. Karpiuk (red.) *Akty normatywne i akty administracyjne*, Warszawa 2009

Czyżowski W., Organizacja pracy biurowej. Cz.I, Warszawa 1972

Darmorost E., Ustawa o informatyzacji działalności podmiotów realizujących zadania publiczne. Komentarz, Warszawa 2013

Dawidowicz W., Zagadnienia ustroju administracji państwowej w Polsce, Warszawa 1970

Dąbek D., Prawo miejscowe, Warszawa 2007

D. Dąbek (w:) P. Chmielnicki (red.) Komentarz do ustawy o samorządzie powiatowym, Warszawa 2005

Demmke Ch., Służba cywilna w wybranych krajach europejskich : między tradycją a reformą, Łódź 2004

Dereń M.A., Prawna ochrona informacji w krajowym ustawodawstwie, Bydgoszcz 2001

Dolnicki B., Akty prawa miejscowego samorządu terytorialnego, Samorząd Terytorialny 2004, Nr 4

Dolnicki B., Samorząd terytorialny, Warszawa 2009

Drzewiecki P., Doniosłość postępu w biurowości, Przegląd Organizacji 1927, Nr 11

Dudek D., hasło Dane osobowe (w:) K. Miaskowska-Daszkiewicz, B. Szmulik (red.) Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010

Duniewska Z., Jaworska-Dębska B., Michalska-Badziak R., Olejniczak-Szałowska E., Stahl M., Prawo administracyjne, pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2004

Duniewska Z., Stahl M., Wprowadzenie (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013

Drywa A., Odpowiedzialność odszkodowawcza za wydanie niezgodnej z prawem decyzji podatkowej, Warszawa 2014

Działocha K., Prawo petycji w obowiązującym ustawodawstwie i proponowane kierunki zmian (w:) Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i Ekspertyzy 2008, nr 85

Fajgielski P., Informacja w administracji publicznej. Prawne aspekty gromadzenia, udostępniania i ochrony, Wrocław 2007

Fajgielski P., Ochrona danych osobowych, hasło dane osobowe (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010

Fajgielski P., Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych dopuszczalność przetwarzania (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010

Fajgielski P., Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych zasady przetwarzania i ochrony (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010

Fajgielski P., Ochrona danych osobowych, hasło danych osobowych przetwarzanie i ochrona (w:) M. Domagała, A. Haładyj, S. Wrzosek (red.) Encyklopedia prawa administracyjnego, Warszawa 2010

Fajgielski P., Udostępnianie danych osobowych - zagadnienia wybrane, Monitor Prawniczy 2012, Nr 7 (dodatek specjalny pod red. G. Sibigi)

Fischer B., Świerczyńska-Głowina A., Dostęp do informacji ustawowo chronionych, zarządzanie informacją, Kraków 2006

Fleszer D., Zasady udostępniania informacji publicznej on-line poprzez Biuletyn Informacji Publicznej, Casus 2014, Nr 71

Flieger M., Zarządzanie procesowe w urzędach gmin. Model adaptacji kryteriów dojrzałości, Poznań 2012

- Florczak-Wątor M., O potrzebie ustawowego uregulowania trybu rozpatrywania petycji, *Zeszyty Prawnicze BAS*, 2013, Nr 2
- Fountain J.E., *Building the Virtual State. Information Technology and Institutional Change*. Washington D.C. 2001
- Gabryel M., *Sprawna obsługa klienta w urzędzie Jak radzić sobie w trudnych sytuacjach zawodowych*, Wrocław 2012
- Ganczar M., *Informatyzacja administracji publicznej. Nowa jakość usług publicznych dla obywateli i przedsiębiorców*, Warszawa 2009
- Giętkowski R., *Odpowiedzialność dyscyplinarna w prawie polskim*, Gdańsk 2013
- Graczyk B., *Postępowanie administracyjne*, Warszawa 1953
- Górka K., *Zasady funkcjonowania Biuletynu Informacji Publicznej, Przegląd Prawa Publicznego* 2007, Nr 1-2
- Grochowalska I., *Odpowiedzialność dyscyplinarna i porządkowa (w:) J. Borkowska (red.) Odpowiedzialność urzędnika administracji publicznej. Odpowiedzialność majątkowa, służbowa, cywilnoprawna i karna*, Warszawa 2012
- Gronkiewicz A., *Desygnaty administracji w założeniach państwa prawnego (w:) L. Zacharko (red.) Organizacja prawna administracji publicznej*, Katowice 2013
- Gronkiewicz A., *Informacja publiczna a organizacje społeczne (pozarządowe) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie –wybrane zagadnienia prawne*, Opole 2010
- Gronkiewicz A.(w:) A. Wudarski (red.) *Księga Jubileuszowa dedykowana Romualdowi Derbisowi. W poszukiwaniu jakości życia. Studium interdyscyplinarne*, Frankfurt nad Odrą-Częstochowa-Osnabrick 2014
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Metryka sprawy administracyjnej jako nowa instytucja postępowania administracyjnego (w:) E. Wójcicka (red.) Jednostka wobec władczej ingerencji administracji publicznej, Tom 2, Częstochowa* 2013
- Gronkiewicz A., Ziółkowska A., *Znaczenie informacji w procesie kierowania w administracji publicznej (w:) J. Łukasiewicz (red. nauk.) Procesy kierowania w systemie administracji publicznej*, Rzeszów 2014
- Grzonka L., *Legislacja administracyjna. Zarys zagadnień podstawowych*, Warszawa 2011
- Haczkowska M., *Odpowiedzialność majątkowa funkcjonariusza publicznego za rażące naruszenie prawa (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji*, Warszawa 2013
- Hauser R., Masternak-Kubiak M., *Konstytucyjne podstawy kontroli działalności administracji publicznej (w:) red. R.Hauser, Z.Niewiadomski, A.Wróbel, System prawa administracyjnego*, Warszawa 2012
- Hoc S., *Ustawa o ochronie informacji niejawnych. Komentarz*, Warszawa 2010
- Homplewicz J., *Teoria organizacji i kierownictwa*, Katowice 1979
- Iserzon E., *Kontrola związanej i swobodnej działalności administracji, Kontrola Państwowa* 1962, Nr 3
- Izdebski H., *Samorząd terytorialny. Podstawy ustroju i działalności*, Warszawa 2009
- Izdebski K., *Wykonywanie zadań organów administracji jako przesłanka udostępniania informacji publicznej, Przegląd Naukowy Disputatio, Tom XVI*, Gdańsk 2013
- Jabłoński M., Wygoda K., *Dostęp do informacji publicznej i jego granice*, Wrocław 2002
- Jachowicz M., Kotulski M., *Forma dokumentu elektronicznego w działalności administracji publicznej*, Warszawa 2012

- Jackiewicz A., Ścisłe tajne czy zastrzeżone – nowe regulacje dotyczące informacji niejawnych, Czas informacji 2011, Nr 1 (6)
- Jacyszyn J., Podpis elektroniczny -istota i znaczenie, Prawo Spółek 2002, Nr 4
- Jacyszyn J., Elektroniczne czynności prawne, Przegląd Prawa Handlowego 1999, Nr 7
- Jagielski J., Kilka refleksji w kwestii kadr administracji publicznej (w:) J. Łukasiewicz (red. nauk.) Biurokracja (III Międzynarodowa Konferencja Naukowa Krynica Zdrój 2-4 czerwca 2006), Rzeszów 2006
- Jagielski J., Kontrola administracji publicznej, Warszawa 2012
- Jakubus B., Ryszkowski M., Ochrona informacji niejawnych, Warszawa 2001r.
- Janowski J., Podpis elektroniczny w obrocie prawnym, Warszawa 2007r.,
- Jarzębowski W., Nowoczesne biuro. Organizacja i technika. Warszawa 1978r., wyd. III
- Jastrzębski B., Etyka jako kryterium dobrej administracji (w:) E. Ura (red.) Jednostka, państwo, administracja – nowy wymiar, Rzeszów 2004
- Jaśkowska M., Związanie administracji prawem (w:) Księga pamiątkowa profesora Eugeniusza Ochendowskiego, Toruń 1999
- Jaworska-Dębska B., Z problematyki odpowiedzialności administracji samorządowej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013
- Jełowicki M., Podstawy organizacji administracji publicznej. Zagadnienia teoretyczne, Warszawa 1998
- Jędrzejak M., Staniszevska L., Zasady odpowiedzialności majątkowej funkcjonariuszy publicznych – zarys problematyki (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013
- Jendrzyszczak E., Korespondencja biurowa, Warszawa 2006
- Jodłowski J., Siedlecki W. ,Postępowanie cywilne. Część ogólna., Wyd.Prawnicze 1958
- Kalinowski S., Biegły. Ogólne wiadomości z prawa dowodowego.,Warszawa 1973
- Kamińska I., Rozbicka-Ostrowska M., Ustawa o dostępie do informacji publicznej. Komentarz, Warszawa 2012
- Kania M., Normatywne i aksjologiczne podstawy kontroli (w:) Blicharz R., Kontrola przedsiębiorcy, Warszawa 2013
- Karasińska M. (oprac.) ABC wybranych zagadnień z ustawy o ochronie danych osobowych, Warszawa 2011
- Karpiuk M., Działalność prawodawcza administracji rządowej (w:) M. Karpiuk (red.) Akty normatywne i akty administracyjne, Warszawa 2009
- Karpiuk M., Skarga w ramach postępowania wewnątrzadministracyjnego jako przejaw dążenia do poprawy jakości funkcjonowania administracji publicznej (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego, Warszawa 2012
- Kasprzak M., Pracownicy samorządowi – od zatrudnienia do zwolnienia. Wzory dokumentów, Warszawa 2010
- Kasprzyk A., Zamieszanie z metrykami, Nieruchomości 2012, Nr 6
- Kegel Z. ,Pojęcie dokumentu w ustawie, nauce i praktyce prawno karnej, Problemy Kryminalistyki 1967, Nr 65
- Kekin J., Organizacja pracy biurowej, Katowice 1981r.
- Kędziora R., Metryka sprawy – nowa instytucja postępowania administracyjnego, Metryka 2012, Nr 1

- Kielkowski T., *Sprawa administracyjna*, Kraków 2004
- Kieżun W., *Podstawy organizacji i zarządzania*, Warszawa 1980
- Klat-Wertelecka L., *Zaświadczenie w prawie administracyjnym*, Warszawa 2001
- Kledzik P., *Postępowanie administracyjne w sprawie skarg i wniosków*, Wrocław 2012
- Kmiecik H., *Zaświadczenia*, Warszawa 2011
- Kmiecik Z. R., *Postępowanie administracyjne, postępowanie egzekucyjne w administracji i postępowanie sądowoadministracyjne*, Warszawa 2008
- Knecht B., *Public relations w administracji publicznej*, Warszawa 2006
- Knosala E., *Zarys nauki administracji*, Zakamycze 2005
- Knosala E., Matan A., Zacharko L., *Elementy nauki administracji*, Wrocław 2002
- Knosala E., *Prawo jako instrument sterowania działaniami administracji publicznej* (w:) J. Łukasiewicz (red.) *Polityka administracyjna*, Rzeszów 2008
- Knosala E., *W sprawie pojęcia zadań publicznych (refleksje z zakresu nauki administracji)* (w:) A. Łabno, E. Zwierzchowski (red.) *Księga pamiątkowa profesora Marcina Kudeja*, Katowice 2009
- Knysiak-Molczyk H. (red.) *Czynności procesowe zawodowego pełnomocnika w sprawach administracyjnych i sądowoadministracyjnych*, Warszawa 2011
- Knysiak-Molczyk H., *Granice prawa do informacji w postępowaniu administracyjnym i sądowoadministracyjnym*, Warszawa 2013
- Komosa A., *Technika biurowa*, Warszawa 1996
- Kotarbinski T., *Traktat o dobrej robocie*, Wrocław 1979
- Kotecka S., *Zagadnienia archiwizacji elektronicznych akt sądowych de lege lata*, *Na wokandzie* 2011, Nr 2 (5)
- Kotecka S., Kutylowski M., *Archiwizacja dokumentów elektronicznych*, *Prawo Nowych Technologii* 2008, Nr 2
- Kotulski M., *Akty prawa miejscowego stanowione przez samorząd terytorialny*, *Samorząd Terytorialny* 2001, Nr 11
- Kowalik A. (red.) *ABC ochrony danych osobowych*, Warszawa 2007
- Kowalewski S., *Teoria struktury administracji państwowej*, Warszawa 1973
- Kowalski T., *Kodeks etyczny a kształtowanie zasad etycznych w administracji*, *Studia Lubuskie* 2005, Nr 1
- Kozuch B., *Organizacja obiegu korespondencji* (w:) red. Mitura E., *Technika biurowa*, Warszawa 2007
- Kozuch B., *Organizacja obiegu korespondencji* (w:) red. Mitura E., *Organizacja pracy biurowej*, Warszawa 2009
- Kozuch B., Kozuch A., *Usługi publiczne. Organizacja i zarządzanie*, Kraków 2011
- Kral P., *Nowa instrukcja kancelaryjna z komentarzem i instruktażem sporządzania*, Gdańsk 2011
- Kudrycka B., *Elementy infrastruktury etycznej w życiu publicznym* (w:) E. Ura (red.) *Prawne gwarancje ochrony praw jednostki wobec działań administracji publicznej*, Rzeszów 2002
- Kujan E., *Przyjmowanie korespondencji przez kancelarię ogólną* (w:) red. Kujan E., Sendler M., *Zarządzanie dokumentacją z sektorze publicznym*, Warszawa 2009

Kulesza M., Niziołek M., Etyka służby publicznej, Warszawa 2010

Kurach M., Dostęp do informacji publicznych zawartych w aktach postępowania administracyjnego(w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie –wybrane zagadnienia prawne, Opole 2010

Kutyłowski M., Pieczęć elektroniczna, Czas informacji, 2010, Nr 4

Lang J., Kilka refleksji na temat najnowszej historii regulacji prawa petycji, wniosków i skarg, Studia Iuridica 2003, Nr XLII

Lang J., Poglądy nauki na funkcje i charakter zaświadczenia, Organizacja-Metody-Technika 1988, Nr 1

Lang J., Uwagi na temat prawnej struktury urzędowej interpretacji przepisów prawa (w:) D. R. Kijowski, A. Miruć, A. Suwałko-Karetko (red.) Jakość prawa administracyjnego, Tom I, Warszawa 2012

Lang J., Maćkowiak J., Stefańska E. (red. nauk.), Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz LEX, Warszawa 2013

Langrod J.S., Instytucje prawa administracyjnego. Zarys części ogólnej, t. I, Kraków 1948

Leoński Z., Nauka administracji, Warszawa 2004

Leoński Z., Ustrój i zadania samorządu terytorialnego w Polsce, Poznań 1994

Lewicka R., Znaczenie tzw. nieformalnych źródeł prawa w działaniach administracji publicznej (w:) P. Chmielnicki, A. Dybała (red.) Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, Warszawa 2009

Lipowicz I., (w:) red. Niewiadomski Z., Prawo administracyjne, Warszawa 2011

Litwiński P., Ochrona danych osobowych w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Warszawa 2009

Litwiński P., Udostępnianie danych osobowych w ustawie o ochronie danych osobowych (w:) G. Sibiga, X. Konarski (red.) Ochrona danych osobowych. Aktualne problemy i nowe wyzwania, Warszawa 2007

Łaszczyca G., Matan A., Doręczenie w postępowaniu administracyjnym ogólnym i podatkowym, Kraków 1998

Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom I, Kraków 2005

Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, Kraków 2005

Łaszczyca G., Martysz Cz., Matan A., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz. Tom II, Warszawa 2010

Łaszczyca G., Odtwarzanie akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Sam. Teryt. 2009, Nr 9

Łaszczyca G., Pojęcie i funkcje akt sprawy w ogólnym postępowaniu administracyjnym (w:) red. Czarny R.M., Spryszak K., Państwo i prawo wobec współczesnych wyzwań. Problemy administracji, zarządzania i ekonomii. Księga jubileuszowa Profesora Jerzego Jaskierni, Toruń 2012.

Łopacińska E., Praca biurowa i metody jej oceny, Warszawa 1980, Zeszyt 15 (137)

Łętowski J., Prawo administracyjne. Zagadnienia podstawowe, Warszawa 1990

Łukasiewicz J., Natura jakości administracji publicznej (w:) Jakość w administracji publicznej (Materiały z Międzynarodowej Konferencji Naukowej, Cedzonia k. Kielc 24-26 września 2004), Rzeszów 2004

Maciejko W., Zasady biurowości i system kancelaryjny w administracji publicznej, Kraków 2006.

Małecki S., Kancelaria tajna, Wspólnota 2009, Nr 3

Manowska M., Dokument jako środek dowodowy w postępowaniu nakazowym, Prawo Spółek 1999r., Nr 4

Martysz Cz., Opinia w sprawie projektu ustawy o zmianie ustawy – Kodeks postępowania administracyjnego oraz ustawy Ordynacja podatkowa (druk nr 3362), Katowice 28 grudnia 2010r.

Matczak M., Kompetencja organu administracji publicznej, Kraków 2004

Mednis A., Prawo do prywatności a interes publiczny, Kraków 2006

Mędrzycki R., Patologie związane z dysfunkcją niektórych przepisów instrukcji kancelaryjnej dla organów gmin i związków międzygminnych (w:) D.R. Kijowski, P.J. Suwaj (red.) Patologie w administracji publicznej, Warszawa 2009

Mikołajczewska W., Noch T., Organizacja pracy biurowej. Wybrane zagadnienia. Gdańsk 2007

Modzelewska E., Światowe trendy w projektowaniu e-usług w administracji publicznej, Czas informacji 2012, Nr 1

Modzelewska E., Wpływ e-usług na funkcjonowanie administracji publicznej, Czas informacji 2012, Nr 2

Monarcha- Matlak M., Obowiązki administracji w komunikacji elektronicznej, Warszawa 2008

Morawski L., Główne problemy współczesnej filozofii prawa. Prawo w toku przemian, Warszawa 1999

Mról M., Standardy ochrony informacji osobistych w postępowaniu sprawdzającym wobec osób mających dostęp do informacji niejawnych, Raport nr 170, luty, Kancelaria Sejmu RP, Biuro studiów i ekspertyz, Warszawa 2000r.

Możdżeń –Marcinkowski M., O postępowaniach administracyjnych w sprawach skarg, wniosków, i petycji w kontekście jakości funkcjonowania kontroli administracji publicznej (w:) E. Jasiuk, G.P. Maj (red.) Wyzwania i dylematy związane z funkcjonowaniem administracji publicznej, Radom 2012

Mudrecki A. (red.) Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz dla praktyków, Gdańsk 2008

Murzydło J., Do złożenia skargi podpis elektroniczny nie jest wymagany, Czas informacji 2011, Nr 3

Myśliwiec G., Savoir-vivre w administracji, Warszawa 2010

Nowicka A., Stosowanie ustawy o ochronie danych osobowych w jednostkach samorządu terytorialnego na przykładzie gminy (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie – wybrane zagadnienia prawne, Opole 2010

Ochendowski E., Prawo administracyjne. Część ogólna, Toruń 2005

Olejniczak-Szałowska E., W kwestii zakresu odpowiedzialności dyscyplinarnej członków korpusu służby cywilnej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013

Oleksiejczuk A., Oleksiejczuk E., Organizacja stanowiska pracy, zarządzenie biurem (w:) (red.), Mitura E., Organizacja pracy biurowej, Warszawa 2009

Owczarek M., Obowiązek zakładania metryk w aktach sprawy na podstawie przepisów Kodeksu postępowania administracyjnego (w:) Łukasiewicz J., (red.) Władztwo administracyjne. Administracja publiczna w sferze imperium i w sferze dominium, Rzeszów 2012r.

Parchomiuk J., Polski model odpowiedzialności odszkodowawczej administracji publicznej (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013

Parchomiuk J., Relacje pomiędzy rozporządzeniem a aktem prawa miejscowego (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012



Pogroszewska M., Działania urzędników będą monitorowane, Rzeczpospolita z dnia 7 marca 2012r.

Pawłowska A., Informatyzacja w administracji publicznej. Od wirtualnej biurokracji do elektronicznych rządów. Służba Cywilna, jesień- zima 2003/2004, Nr 7

Peszkowski S., Nieindywidualizowane tryby udostępniania informacji publicznej, Samorząd Terytorialny 2007, Nr 4

Piekara A., Jakość administracji w Polsce. Zarys współczesnej problematyki, Warszawa 2010

Pierchala E., Odpowiedzialność prawna w administracji publicznej (próba definicji) (w:) J. Boć i A. Chajbowicz (red.) Nowe problemy badawcze w teorii prawa administracyjnego, Wrocław 2009

Pietrych A., Odpowiedzialność materialna urzędników za podejmowane decyzje (w:) E. Jasiuk (red. nauk.) Jakość działania administracji publicznej, a jakość życia społeczeństwa – wybrane aspekty prawne i społeczne, Radom 2012

Piotrowski R., Konstytucyjne uwarunkowania prawa petycji oraz pożądanych kierunków zmian legislacyjnych w tym zakresie (w:) Prawo petycji w ustawodawstwie polskim, Opinie i Ekspertyzy 2008, Nr 85

Piskorz-Ryń A., Dostęp do informacji publicznej – zasady konstrukcyjne ustawy, Kwartalnik Prawa Publicznego 2002, Nr 4

Plócinski M., Symbol minionej epoki, Rzeczpospolita z dnia 8 lutego 2012r.

Przybysz P., Kodeks postępowania administracyjnego. Komentarz, Warszawa 2012

Pszczółowski T., Zasady sprawnego działania, Warszawa 1961

Regliński A., Zarządzanie dokumentacją w urzędzie. Instrukcja kancelaryjna, rzeczowy wykaz akt i instrukcja kancelaryjna w praktyce, Warszawa 2013

Robótka H., Współczesna biurowość. Zagadnienia ogólne, Toruń 2010

Robótka H., Kilka refleksji na temat polskiego prawa archiwalnego (w:) H. Robótka (red.) Prawo archiwalne. Stan aktualny i perspektywy zmian, Toruń 2007

Sakowicz M., Zastosowanie metod technologii informacyjno-komunikacyjnych w rządzeniu i zarządzaniu administracją publiczną (w:) Osiński J. (red.), Administracja publiczna u progu XXI wieku. Wyzwania i oczekiwania, Warszawa 2008

Sibiga G., Zmiany w Kodeksie postępowania administracyjnego – informatyzacji postępowania administracyjnego ciąg dalszy. Wprowadzenie do tematu, Czas Informacji 2010, Nr 1

Sitniewski P., Dostęp do informacji publicznej w jednostkach samorządu terytorialnego, Białystok 2005

Skrzydło W., Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz, Warszawa 2009

Skrzydło –Niżnik I., Normy ustrojowo-organizacyjne samorządu terytorialnego (w:) S. Dolata (red.) Problemy prawne w działalności samorządu terytorialnego, Opole 2002

Sobol E. (red.) Mały słownik języka polskiego, Warszawa 1994

Sokal P., Metryka sprawy administracyjnej – ułatwienia czy bariery? , Prawo Spółek 2012, Nr 7-8

Stahl M., Cele publiczne i zadania publiczne (w:) J. Zimmermann (red.) Koncepcja systemu prawa administracyjnego, Warszawa 2007

Stahl M (red.) Prawo administracyjne. Pojęcia, instytucje, zasady w teorii i orzecznictwie, Warszawa 2009

Stahl M., Tarno J. P., Wyporska-Frankiewicz J., Instytucja skarg i wniosków oraz inne formy partycypacji społecznej w samorządzie terytorialnym (w:) B. Dolnicki (red. nauk.) Partycypacja społeczna w samorządzie terytorialnym, Warszawa 2014

Starościak J., Problemy współczesnej administracji, Warszawa 1972

Starościak J., Elementy nauki administracji, Warszawa 1957

Stankiewicz P., Prawo dostępu do informacji publicznej a jego ograniczenia wynikające z obowiązku zachowania tajemnicy przedsiębiorcy (zagadnienia wybrane) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie, Opole 2010

Stankiewicz R., Prawotwórcza rola administracji w kształtowaniu sektora energetycznego (na przykładzie polityki energetycznej państwa) (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012

Stawecki T., Rejestry publiczne. Funkcje instytucji, Warszawa 2005

Stec R., Uprawianie łowiectwa i prowadzenie gospodarki łowieckiej. Uwarunkowania administracyjne, cywilnoprawne i organizacyjne, Warszawa 2014

Stefańska E., Instytucje petycji, skarg i wniosków – wybrane zagadnienia (w:) J. Niczyporuk (red.) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010

Stefańska E., Odpowiedzialność odszkodowawcza Skarbu Państwa za bezprawne działania i zaniechania funkcjonariuszy publicznych (w:) Z. Duniewska, M. Stahl (red.) Odpowiedzialność administracji i w administracji, Warszawa 2013

Steinmann H., Schreyögg G., Zarządzanie – podstawy kierowania przedsiębiorstwem, Wrocław 1998

Stelmasiak J., Szreniawski J. (red.) Prawo administracyjne ustrojowe. Podmioty administracji publicznej, Bydgoszcz–Lublin 2002

Stykowski K., Vademecum kancelaryjno-archiwalne, Poznań 2011

Supernat J., Biurokratyczne załatwianie spraw jako przedmiot skargi powszechnej – uwagi de lege lata i de lege ferenda (w:) J. Niczyporuk (red.) Kodyfikacja postępowania administracyjnego na 50-lecie k.p.a., Lublin 2010

Sygit B., Kwestie dowodowe w kodeksie postępowania administracyjnego, Samorząd Terytorialny 1999, Nr 7-8

Sygit B., Akta sprawy administracyjnej i ich znaczenie, Casus 2001

Sylwestrzak A., Kontrola administracji publicznej w III Rzeczypospolitej Polskiej, Gdańsk 2004

Świątkiewicz J., Naczelny Sąd administracyjny. Komentarz do ustawy, Białystok 1999

Szałowski R., Prawna ochrona informacji niejawnych i danych osobowych, Warszawa 2000

Szewc T., Ochrona informacji niejawnych. Komentarz, Warszawa 2007

Szpor G. (red.), Dokumentacja elektroniczna w podmiotach publicznych, Warszawa 2013

Szpor G., Durzyńska M., Gryszczyńska A., Kamińska I., Mączewski K., Radzio W., Prawo geodezyjne i kartograficzne. Komentarz, Warszawa 2013

Szydłowski C., Administracja publiczna, specyfika działań organizacji (w:) D. Stawiasz, D. Drzazga, C. Szydłowski, Wybrane aspekty sprawności zarządzania w administracji publicznej, Łódź 2011

Talaga R., Wytyczne Ministra Rozwoju Regionalnego w zakresie prowadzenia polityki rozwoju (w:) M. Stahl, Z. Duniewska (red.) Legislacja administracyjna. Teoria, orzecznictwo, praktyka, Warszawa 2012, s. 331.

Taradejna M., Tardejna R., Dostęp do informacji publicznej, a prawna ochrona informacji dotyczących działalności gospodarczej, społecznej i zawodowej oraz życia prywatnego, Toruń 2003

Taras W., Udostępnianie akt sprawy w postępowaniu administracyjnym, Lublin 1992

Taras W., Informowanie obywateli przez administrację Wrocław - Warszawa - Kraków 1992

Tarnacka K., Prawo do informacji w Polsce, Państwo i Prawo 2003, Nr 5

Theim P., Bezpieczeństwo osobowe w ochronie informacji niejawnych, Wrocław 2011

Theim P., Wybrane zagadnienia bezpieczeństwa osobowego (w:) red. M.Gajos, Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych, Sosnowiec 2010

Tobor M., Podpis elektroniczny – nowa regulacja, Czas informacji, Nr 2/3/2012

Walesiak P., Koncepcje rozwoju i modyfikacji e-PUAP, Czas informacji Nr 2/3/2012r.,

Weber M., Wirtschaft Und Gesellschaft, Grundriss der verstehenden Soziologie, wydanie piąte, Mohr Siebeck Tübingen 1980

Wierzbowski M. (red.) Postępowanie administracyjne – ogólne, podatkowe, egzekucyjne i przed sadami administracyjnymi, Warszawa 2007

Właźlak K., O swoistych źródłach prawa administracyjnego – wybrane zagadnienia (w:) P. Chmielnicki, A. Dybała (red.) Nowe kierunki działań administracji publicznej w Polsce i Unii Europejskiej, Warszawa 2009

Wiktorowicz A., Urzędnicy administracji publicznej w kontekście odpowiedzialności służbowej (w:) J. Łukaszewicz (red.) Procesy kierowania w systemie administracji publicznej, Rzeszów 2014

Wieczorek Z., BHP w biurze i urzędzie. Organizacja stanowiska pracy pracownika administracyjno-biurowego. Warszawa 2011

Witek E.J., Technika biurowa, Poznań 2011

Wołyńczek K., Granice ingerencji ustawodawczej w sferę praw człowieka w Konstytucji RP, Kraków 1999

Wyrozumska E., Elektroniczne oświadczenie woli w ustawie o podpisie elektronicznym i po nowelizacji kodeksu cywilnego, Przegląd Prawa Handlowego 2003, Nr 8

Wyszyński A., Teoria dowodów sądowych w prawie radzieckim, Książka i Wiedza 1949

Ura E., Prawo administracyjne, Warszawa 2010

Zacharko L., Prywatyzacja zdań publicznych w nauce niemieckiej, Samorząd Terytorialny 1996, Nr 3

Zacharko L., Zacharko E., Organizacja pracy administracyjno-biurowej (Zagadnienia prawne), Bielsko-Biała 2005

Zacharko L., Wartemberg-Kempka B., Zasady ograniczeń dostępu do informacji publicznej (zagadnienia wybrane) (w:) E. Pierzchała, M. Woźniak (red.) Dostęp do informacji publicznej w Polsce i w Europie, Opole 2010

Zaleśny J., Dostęp do informacji niejawnych w sferze spraw publicznych (w:) T. Gardocka (red.) Obywatelskie prawo dostępu do informacji, Warszawa 2008

Zalewski S., Dylematy ochrony informacji niejawnych, Katowice 2009

Zalewski S., Dylematy postępowania sprawdzającego (w:) red. M.Gajos, Ochrona informacji niejawnych, biznesowych i danych osobowych, Sosnowiec, 2009

Zaremba M., Prawo dostępu do informacji publicznej. Zagadnienia praktyczne, Warszawa 2007

Zawadzak T., Podstawy organizacji i kierowania w jednostkach administracji publicznej, Warszawa 2009

Zdyb M., Odpowiedzialność pracowników samorządowych (w:) K. Miaskowska –Daszkiewicz, B. Szmulik (red.) Encyklopedia samorządu terytorialnego, Warszawa 2010

Zięba-Załuśka H., Prawo petycji jako forma społeczeństwa obywatelskiego, Samorząd Terytorialny 2011, Nr 4

Zieleniewski J., Zasady organizacji pracy w administracji, Warszawa 1962

Zieleniewski J., Organizacja i zarządzanie, Warszawa 1969

Zimmermann J., Prawo administracyjne, Kraków 2006

Ziemski K. M. (w:) R. Hauser, Z. Niewiadomski, A. Wrobel (red.) System prawa administracyjnego. Tom 5. Prawne formy działania administracji, Warszawa 2013

Ziółkowska A., Dokumenty jako dowody w postępowaniu administracyjnym, Administracja (Przem.), 2008r., Nr 4

Ziółkowska A., Gronkiewicz A., Ostateczność decyzji administracyjnej ( w: ) red. L.Zacharko, A.Matan, G.Łaszczyca, Ewolucja prawnych form działania administracji publicznej. Księga jubileuszowa z okazji 60. Rocznicy urodzin Profesora Ernesta Knosali, Warszawa 2008

Ziółkowska A., Formy wadliwości postępowania wyjaśniającego w ogólnym postępowaniu administracyjnym, Sam. Teryt. 2009, Nr 9

Ziółkowska A., Ochrona prywatności w postępowaniu zmierzającym do wydania poświadczenia bezpieczeństwa : w świetle ustawy o ochronie informacji niejawnych (W): red. Sztymiler, J.Krzywkowska, Problemy z sądową ochroną praw człowieka. - Olsztyn, 2012, s. 633-650

Ziółkowska A., Foreign document in the administrative proceedings ( W): Free movement of goods and persons across the Polish - Czech - Slovak borders : legal differences and similarities, Katowice 2012

Ziółkowska A., Kontrola a instytucje pokrewne ( W:) red. R.Blicharz, Kontrola przedsiębiorcy. - Warszawa 2013. - s. 29-56

Zych J., Poradnik pracownika administracji, Warszawa 1985r.

Zwoliński A., Etyka urzędnika, Kraków 2012

# Netografia:

Słownik języka polskiego <http://sjp.pl/informowa%E6> [dostęp na dzień: 24 luty 2014r.]

<http://sjp.pwn.pl/sownik/2571356/petent> [dostęp na dzień: 15 czerwiec 2014r.]

<http://sjp.pwn.pl/sownik/2466579/interesant> [dostęp na dzień: 15 czerwiec 2014r.]

<http://sjp.pwn.pl/haslo.php?id=2493511> [dostęp na dzień: 7 czerwiec 2014r.]

<http://www.lex.pl/czytaj/-/artykul/repozytorium-zapewni-lepszy-dostep-do-informacji-publicznej> [dostęp na dzień: 11 kwiecień 2014r.]

<http://www.portalsamorzadowy.pl/prawo-i-finanse/repozytorium-informacji-publicznej-w-2013-r,39853.html> [dostęp na dzień: 11 kwiecień 2014r.]

Druk sejmowy nr 2135, dostępny pod adresem <http://orka.sejm.gov.pl/Druki7ka.nsf/0/468173F83ED010BFC1257C7D0044FEB7/%24File/2135.pdf> [dostęp na dzień: 17 marzec 2014r.]

<http://search.sejm.gov.pl/SejmSearch/ADDL.aspx?DoSearchNewByIndex> [dostęp na dzień: 23 marzec 2014r.]

<http://www.rp.pl/artykul/809032.html> [dostęp na dzień: 28 luty 2014r.]

Janowski J., Pieczęć elektroniczna, <http://www.wspolnota.org.pl/aktualnosci/aktualnosc/pieczec-elektroniczna/>



